



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Paula Cristina Lemos Neto

**Estudo sobre a aplicação do Plano Oficial
de Contabilidade Educação numa escola
secundária**

Outubro de 2011



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Paula Cristina Lemos Neto

Estudo sobre a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Educação numa escola secundária

Trabalho de Projecto
Mestrado em Contabilidade

Trabalho realizado sob a orientação do
Professora Filomena Antunes Brás

Outubro de 2011

Nome: Paula Cristina Lemos Neto

Endereço Electrónico: alagopaula@gmail.com

Telemóvel: 938403153

Cartão Cidadão n.º 09876931 6zz9

Título da Dissertação: Estudo sobre a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Educação numa escola secundária

Orientadora: Dr.ª Filomena Brás

Ano Conclusão: 2011

Mestrado em Contabilidade

É autorizada a reprodução integral deste trabalho apenas para efeitos de investigação, mediante declaração escrita do interessado, que a tal se compromete.

Universidade do Minho, ____ / ____ / ____

Assinatura: _____

Agradecimentos do autor

À minha orientadora, Dr.^a Filomena Brás, dedico este trabalho realçando a minha gratidão pela competência, amabilidade, disponibilidade, companheirismo e empenho. Não seria de todo possível a conclusão deste estudo, sem a paciência e esmero por parte desta, que me amparou em momentos tão difíceis.

Obrigada.

À Dr.^a Paula Sinde, todos os membros da Direcção e Serviços Administrativos da Escola Secundária de Valongo agradeço, toda a informação disponibilizada a meu favor.

Obrigada.

A todos, família e amigos, que me apadrinharam, me incentivaram e me protegeram, segui o vosso conselho:

"Começa a fazer o que é necessário, depois o que é possível, e de repente estarás a fazer o impossível."

“São Francisco de Assis - Giovanni di Pietro di Bernardone”

Resumo

A aplicação do plano oficial de contabilidade no sector da educação (POC-E) é vista, como fundamental porquanto o POC-E é um instrumento imprescindível de gestão das entidades públicas ligadas à educação, estando em vigor desde 2002.

Este trabalho visa averiguar o estado de aplicação do plano oficial de contabilidade no sector da educação, através de uma análise exaustiva sobre a realidade existente num caso particular: a Escola Secundária de Valongo.

Da análise realizada conclui-se que o POC-E ainda não está totalmente aplicado dada a carência de pessoas com qualificações adequadas para as funções, a falta de meios técnicos, nomeadamente informáticos, assim como a falta de formação.

Abstract:

The implementation of the official plan of accounts in the education sector (POC-E) is seen as crucial because POC-E is an essential tool for the management of public entities involved in education, being in effect since 2002.

This work aims to ascertain the status of implementation of the official plan of accounts in the education sector through a exhaustive analysis on the existing reality in a particular case: the High School of Valongo.

From the analysis it was concluded that the POC-E is still not fully implemented due to lack of people with appropriate qualifications for the job, the lack of technical means, including computing, as well as the lack of training.

Índice Geral

INTRODUÇÃO	9
CAPITULO I – CONTABILIDADE PUBLICA	11
1.1 CONCEITO DE CONTABILIDADE PÚBLICA	11
1.2 EVOLUÇÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA	12
1.2.1 Antes da RAPE	14
1.2.2 Após a RAPE	16
1.3 O PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA	19
1.4 PLANOS SECTORIAIS	21
CAPITULO II – PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE – EDUCAÇÃO	26
2.1.O OBJECTIVO DO POC – EDUCAÇÃO (POC-E)	27
2.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS ENTIDADES CONTABILÍSTICAS	27
2.3 RESPONSABILIDADE PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS	28
2.4 APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS	28
2.5 IMPLEMENTAÇÃO	28
2.6 INFORMAÇÃO SOBRE AS ESPECIFICIDADES	29
2.7 AS FASES DO PROCESSO CONTABILÍSTICO DO REGISTO DAS OPERAÇÕES	30
2.8 CONTABILIDADE ANALÍTICA	31
2.8.1 Objectivo da contabilidade analítica	31
2.8.2 A contabilidade analítica: contabilização dos custos	33
2.9 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO - DEFINIÇÃO	33
2.9.1 Sistema de controlo interno - objectivos	34
2.9.2 Princípios subjacentes ao controlo interno	35
2.9.3 Requisitos a observar no controlo interno – em síntese	39
CAPITULO III – O SISTEMA EDUCATIVO EM PORTUGAL	41
3.1. EVOLUÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS	41
3.1.1 O início dos anos 70	42
3.1.2 O período após o 25 de Abril de 1974	43
3.2. O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	54
3.3. NÍVEIS DE ENSINO DISPONÍVEIS NO SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS	57
3.4. ESTRUTURAS ORGANIZATIVAS E OS NÍVEIS DE ENSINO	62
CAPITULO IV – ESTUDO DE CASO: ESCOLA SECUNDÁRIA DE VALONGO (ESV)	64
4.1. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	64
4.2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO: A TEORIA INSTITUCIONAL	65
4.3. APRESENTAÇÃO DA ESCOLA ALVO DO ESTUDO	67
4.3.1 Oferta Educativa da ESV	70
4.3.2 Órgãos de administração e gestão da ESV	73
4.3.3 Funcionamento interno da ESV	78
4.3.4 Aplicação do POC-E na ESV	80
CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E PISTAS PARA INVESTIGAÇÃO FUTURA	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

Índice de quadros e figuras

Quadro 1 – Enquadramento legal da contabilidade pública	11
Quadro 2 – Utilizadores da informação produzida pela Contabilidade pública	14
Quadro 3 – Oferta educativa da ESV no ano lectivo 2010-2011	67
Quadro 4 – Projectos de promoção da actividade de enriquecimento curricular.....	68
Quadro 5 – Projectos formativos da consciência cívica	68
Figura 1 – Organigrama de funcionamento da ESV	73
Figura 2 – Organigrama dos serviços administrativos da ESV	75

Siglas e Abreviaturas

ANQ - Agência Nacional Para a Qualificação

CAP - Certificado de aptidão pedagógica

CCAD - Comissão de coordenação da avaliação de desempenho

CCAP - Conselho Científico para Avaliação dos Professores

CCPFC - Conselho Científico Pedagógico Formação Continua

CE - Conselho de Escolas

CEF - Cursos de especialização tecnológica

CNC - Conselho Nacional Educação

CNCAP - Comissão de normalização contabilística administração publica

CNO - Centro de novas oportunidades

DCSH - Departamento das Ciências Sociais e Humanas;

DE - Departamento das Expressões;

DET - Diploma de especialização tecnológica

DGCP - Direcção geral da contabilidade pública

DGIDC - Direcção-Geral da Inovação e Desenvolvimento Curricular

DGRHE - Direcção-Geral Recursos Humanos da Educação

DL - Departamento das Línguas;

DMCE - Departamento das Matemáticas e Ciências Experimentais;

DNE- Departamento Núcleos de Estágio.

DRE ALENTEJO - Direcção Regional do Alentejo

DRE ALGARVE - Direcção Regional do Algarve

DREC - Direcção Regional de Educação do Centro

DRELVT - Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo

DREN - Direcção Regional de Educação do Norte

EFA - Educação e formação de adultos

EFAS - Equipas técnico-pedagógicos dos cursos de educação e formação de adultos

EME - Editorial do Ministério da Educação

ESV - Escola Secundária de Valongo

GAVE - Gabinete de Avaliação Educacional

GCSE - Gabinete do Coordenador Segurança Escolar

GDO - Direcção geral do orçamento

GEPE - Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação;

GGF - Gabinete de Gestão Financeira

IFAC - *International federation of accountants*

IGE - Inspecção-geral da Educação

IIA - *International of internal auditors*

MSI - Gabinete Coordenador do Sistema de Informação

OE - Orçamento de estado

PAAE - Plano anual de actividade da escola

PCE - Projecto Curricular da Escola

PEE - Projecto educativo da escola

POC - Plano oficial de contabilidade

POCAL - Plano oficial de contabilidade das autarquias locais

POC-E - Plano oficial de contabilidade pública educação

POCISSSS - Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e segurança social.

POCMS - Plano oficial de contabilidade do ministério da saúde

POCP - Plano oficial de contabilidade pública

PROALV - Agência Nacional para a Gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida

PTE - Plano tecnológico da educação

RAFE - Reforma da administração financeira do estado

RI - Regulamento interno

RVCC - Sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências

SG - Secretaria – Geral

Introdução

As organizações necessitam a todo momento de tomar decisões relacionadas com o presente e o futuro tendo em consideração o passado, para que se mantenham e desenvolvam. A maior parte destas decisões envolvem o conhecimento do património e dos custos. A sua análise torna possível gerir as organizações de forma economicamente eficiente e eficaz, criteriosa e racional. Quando se analisam os acontecimentos que ocorrem em qualquer organização pública, a responsabilidade dos respectivos gestores e directores é acrescida, na medida que está em causa a administração de dinheiros públicos, destinados à satisfação das necessidades colectivas. Por isso espera-se que a gestão seja assente na celeridade, rigor e transparência, retratada na informação apresentada a todos os intervenientes (Carpeto e Fonseca, 2006).

O objectivo principal do presente estudo visa averiguar como está a ser implementado o Plano Oficial de Contabilidade – Educação (POC-E). Neste sentido, desenvolvemos um estudo de caso na Escola Secundária de Valongo. Tomou-se como exemplo este organismo público, devido à proximidade e observação directa, assim como a facilidade de acesso à informação pretendida. A procura de um desempenho crescente de eficiência e eficácia aliado à necessidade de informação, motivaram-me no sentido de procurar um saber cada vez mais alargado. Este estudo de caso é de extrema relevância dado representar a aplicação directa ao mundo laboral, onde podem ser implementadas as metodologias necessárias para a racionalização dos factores tecnológicos e humanos.

A estrutura do caso, segue a estrutura clássica, isto é, apresenta uma forma linear, com definição inicial do problema em estudo, a revisão da literatura relevante, a metodologia e métodos aplicados, a sua análise e as conclusões e implicações da investigação.

No decorrer da investigação passamos por dificuldades na obtenção e enquadramento de legislação que, por ser vasta, não conduz também a aplicações práticas e taxativas. No final, após várias e sucessivas tentativas de intercâmbio com as entidades responsáveis através de *mail*, também se

verifica que a aplicação prática do POC-E ainda não é uma realidade, pois embora a obrigatoriedade seja decorrente da legislação, não é cumprida nem fiscalizada, existindo alternativas arcaicas em sua substituição.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma, Os primeiros três capítulos são uma revisão da literatura da contabilidade pública, do plano oficial de contabilidade educação e do sistema educativo português, com vista ao enquadramento do estudo de caso. Por fim, além de definida a metodologia aplicada, faz-se a apresentação e análise exhaustiva à escola alvo do estudo.

CAPITULO I – CONTABILIDADE PUBLICA

Neste capítulo iremos abordar o conceito e os objectivos inerentes à contabilidade pública.

1.1 Conceito de Contabilidade Pública

A Contabilidade Pública “... visa disponibilizar informação, acerca da posição financeira, orçamental, económica e patrimonial dos entes públicos, a todos os intervenientes do processo de prestação de contas (Rua e Carvalho, 2006).

Nos últimos anos, a contabilidade pública em Portugal sofreu novos desenvolvimentos, nomeadamente nas entidades da Administração Pública, e assume, cada vez mais, um papel de extrema importância. Os tradicionais objectivos da contabilidade pública deram lugar a outros, possibilitando uma nova gestão pública. É referido por Pradas e Martinez (2003) que as técnicas da contabilidade e de gestão do sector privado estão a ser aplicadas às entidades públicas, dentro da organização das iniciativas de descentralização desenvolvidas pela nova gestão pública.

No passado, a contabilidade pública portuguesa caracterizava-se por uma contabilidade essencialmente orçamental, ou seja, o seu quadro legal (estruturado numa base de caixa) correspondia na íntegra ao modelo tradicional da “fase legalista” (Bernardes, 2001). O método de registo utilizado por esta contabilidade pública orçamental era o unigráfico, através do qual os movimentos de tesouraria e as operações dos fluxos financeiros eram registados. As obrigações e os direitos eram reconhecidos quando se verificava efectivamente a entrada ou saída dos valores monetários. Com a Reforma da Administração Financeira do Estado, todo o processo contabilístico foi alterado e substituído por procedimentos e normas próprias e definidas em legislação, de forma a uniformizar e a tornar possível comparar a informação produzida, emanada dos mapas de final de ano.

Assim, o principal objectivo de existir uma contabilidade pública é criar condições para a integração das diferentes áreas contabilísticas, a orçamental, a patrimonial e a analítica, numa contabilidade pública moderna que represente

um instrumento fundamental em todo o processo de gestão e informação do Estado (Rocha, 2003).

1.2 Evolução da contabilidade pública

O quadro 1 resume a evolução do enquadramento legal de suporte à contabilidade pública.

Quadro 1 – Enquadramento legal da contabilidade pública

ANO	LEGISLAÇÃO
1977	Decreto-lei n.º 47/77, de 7 de Fevereiro – Plano Oficial de Contabilidade (revogado)
1978	Decreto-lei n.º 265/78, de 30 de Agosto – Estabelece nova regulamentação relativa ao pagamento de encargos de anos anteriores e elimina a partir do Orçamento Geral do Estado para 1079 as “despesas Comuns”, constantes do cap. 70 de cada separata de despesa.
1980	Decreto-lei n.º 324/80, de 25 de Agosto – Regula a reposição de importâncias indevidamente recebidas dos cofres do Tesouro por quaisquer funcionários, agentes ou credores do Estado. Portaria n.º 819/80 de 13 de Outubro – Comissão de Normalização Contabilística (revogado) Decreto-lei n.º 477/80 de 15 de Outubro – Cria o Inventário Geral do Património do Estado.
1982	Decreto-lei n.º 495/82, de 26 de Novembro – Estabelece normas sobre serviços e fundos autónomos.
1988	Decreto-lei n.º 24/88 de 29 de Janeiro – Plano das Contas das Instituições de Segurança Social (revogado) Decreto-lei n.º 122/88 de 2 de Abril – Classificação económica das despesas públicas. (rectificado pela declaração de rectificação publicada no suplemento ao diário da república n. 108 I série de 10 de Maio de 1988). Decreto-lei n.º 450/88 de 21 de Dezembro – classificação económica das receitas públicas.
1989	Decreto-lei n.º 410/89 de 21 de Novembro – Plano Oficial de Contabilidade
1990	Lei 8/90 de 20 de Fevereiro – Bases da Contabilidade Publica
1991	Lei 6/91 de 20 de Fevereiro – Enquadramento do Orçamento do Estado (revogado) Decreto-lei n.º 238/91 de 2 de Junho – Normas de Consolidação de Contas
1992	Decreto-lei 155/92 de 28 de Julho – Regime de Administração Financeira do Estado
1993	Resolução n.º 1/93 do Tribunal de Contas, publicada no diário da república n.º 17, I-B Série, de 21 de Janeiro – Instruções a observar na organização e documentação das contas pelos organismos autónomos e fundos públicos e demais serviços com contabilidade patrimonial. Lei n.º 53/93 de 30 de Julho – Alteração à Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado. Portaria n.º 1307-B/93, de 27 de Dezembro – Aprova o regulamento das entradas e saídas de fundos, da contabilização e controlo das operações de tesouraria e do funcionamento das caixas.
1994	Decreto-lei n.º 171/94 de 24 de Junho – Aprova o novo esquema da classificação funcional das despesas públicas.
1995	Decreto-lei n.º 71/95 de 15 de Abril – estabelece as regras a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo. Decreto-lei n.º 127/95 de 1 de Junho – Alteração de alguns artigos de consolidação de contas. Resolução n.º 23/95 de 12 de Junho – Estrutura de missão destinada a elaborar o Plano Oficial de Contabilidade Pública
1997	Instrução 2/97, de 9 de Janeiro do Tribunal de Contas – Instruções para a organização e documentação das contas dos serviços e organismos da Administração Publica (regime geral de Autonomia Administrativa), integrado no novo Regime da Administração Financeira do Estado. Decreto-lei 232/97, de 3 Setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública
1998	Lei n.º 7, de 3 de Fevereiro – Regime Geral de emissão e gestão da dívida publica. Decreto-lei n.º 68/98 de 20 de Março – Orgânica da comissão de Normalização contabilística da administração pública. Decreto-lei n.º 166/98, de 25 de Junho – Institui o sistema de controlo interno da Administração financeira do Estado (SCI)
1999	Portaria 116/99 de 10 de Fevereiro de 1999 (2ª série) – aprova a orientação genérica, relativas as normas de inventariação dos bens administrados e controlados pelos serviços e organismos abrangidos à aplicação do plano oficial de contabilidade pública (POCP). Decreto-lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas. Decreto-lei n.º 191/99 de 5 de Junho – Aprova o regime de tesouraria do estado. (revogado) Decreto-lei n.º 302/99, de 5 de Agosto – define os níveis de responsabilidade e actuação dos serviços e organismos públicos

Aplicação do POC-E na ESV

(continuação)

	<p>intervenientes no circuito de informação, contabilização e administração das receitas do Estado.</p> <p>Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro (2º Série) – Regulamenta as operações especiais do Tesouro (OET), previstas no n.º 1 do artigo 30º do regime de tesouraria do Estado.</p> <p>Portaria n.º 959/99, de 7 de Setembro (2º Série) – O Ministro das Finanças (António Luciano de Sousa Franco), estabelece as condições de funcionamento dos serviços que desempenham funções de caixa.</p> <p>Decreto-lei n.º 367/99 de 18 de Setembro – Comissão de Normalização Contabilística</p> <p>Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro – Aprova as normas referentes ao registo das operações de movimentação de fundos públicos</p> <p>Decreto-regulamentar n.º 27/99, de 12 de Novembro – Estabelece a disciplina do sistema de controlo interno na Administração Financeira do Estado (SCI), e o modo de funcionamento do respectivo Conselho Coordenador, em execução do n.º1 do artigo 10º do Decreto-lei n.º 166/98 de 25 de Junho, que institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.</p> <p>Decreto-lei n.º 562/99 de 21 de Dezembro – Aprova o classificador económico das receitas e despesas públicas.</p>
2000	<p>Portaria n.º 794/2000, de 20 de Fevereiro – Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação</p> <p>Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril – Cadastro e Inventário dos Bens do estado</p> <p>Despacho Normativo n.º 23-A/2000, de 10 de Maio – define as normas, termos e condições a que deve obedecer a alienação de imóveis, a realizar através de hasta pública ou por ajuste directo. – Alterada pelo despacho normativo n.º 29/2000 de 6 de Julho.</p> <p>Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho – estabelece regras e procedimentos que regularão o gradual ajustamento da gestão da tesouraria dos serviços e fundos autónomos do modelo de centralização da tesouraria da administração central preconizado pelo decreto-lei n.º 191/99 de 5 de Junho.</p> <p>Decreto-Lei 115/2000 de 4 de Julho – disciplina o modo de titular a alienação de imóveis do estado e dos organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa publica, efectuada através de hasta publica ou de ajuste directo. Revoga o decreto-lei n.º 394/84 de 26 de Dezembro</p> <p>Portaria 1122/2000, de 28 de Julho (2º Série) – aprova as normas relativas aos procedimentos de contabilização de receitas de Estado.</p> <p>Portaria n.º 898/2000 de 28 de Setembro – Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde</p> <p>Decreto-lei 321/2000 de 16 de Dezembro – altera o decreto-lei n.º 562/99 de 21 de Dezembro – aprova o classificador económico das receitas e despesas públicas.</p>
2001	<p>Portaria n.º 42/2001, de 19 de Janeiro de 2001 (I-B Série) – aprova a orientação genérica, relativas as normas de inventariação dos bens administrados e controlados pelos serviços e organismos abrangidos à aplicação do POCP.</p> <p>Resolução n.º 4/2001 (2º secção) do tribunal de contas publicada no diário da republica n.º 191 II série de 18 de Agosto de 2001 – instruções n.º 1/2001 – 2º secção – instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo plano oficial de contabilidade das autarquias locais.</p> <p>Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental</p>
2002	<p>Decreto-lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro – Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de segurança Social.</p> <p>Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro – estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central.</p> <p>Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro – clarifica e revê as regras e procedimentos previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 457/2000, DE 2 DE Junho, referentes ao ajustamento da gestão de tesouraria dos serviços e fundos autónomos ao modelo de centralização da tesouraria da administração central preconizado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de Junho.</p>
2003	<p>Decreto-lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro – institui um processo de regularização de contas de operações específicas do Tesouro (OET), integrante o Plano de Contas do Tesouro, no quadro do regime de tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de Junho.</p> <p>Decreto-lei n.º 131/2003, de 28 de Junho – estabelece regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respectivas estruturas, assim como à sua especificação nos mapas orçamentais e ao acompanhamento da sua execução, no desenvolvimento do artigo 18º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto referente à Lei do enquadramento Orçamental.</p> <p>Portaria 1423-I/2003, de 31 de Dezembro – Aprova o regulamento do Documento Único de cobrança (DUC) e revoga a Portaria n.º 797/99, de 15 de Setembro.</p>
2004	<p>Instruções n.º 1/2004, de 22 de Janeiro, do Tribunal de Contas – Instruções param a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Publica (POCP) aprovado pelo Decreto-lei 232/97, de 3 de Setembro e planos sectoriais (POC-Educação, aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro, POCMSS, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro, e POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro).</p>
2007	<p>Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro – Aprova a Lei das Finanças Locais</p> <p>Decreto-lei n.º 273/2007, de 30 de Julho – Aprova a reforma da gesto da tesouraria do Estado mediante a integração da gestão da tesouraria e da dívida publica no Instituto de Gestão do Crédito Publico, I.P.</p>
2010	<p>Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho (2º série) – Princípios de Consolidação.</p>

No processo de desenvolvimento da contabilidade pública podem ser identificadas duas fases: o antes e o depois da Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE).

1.2.1 Antes da RAFE

No período anterior à Lei N.º 8/90 20 DE Fevereiro, mais conhecida por Lei de Bases de 1990, o sistema de Contabilidade Pública era essencialmente regulado pelos seguintes diplomas, que titulavam diversas regras sobre despesas e receitas e diversas disposições sobre os funcionários públicos:

- Lei de 20 de Março de 1907
- Decreto com força de Lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919
- Decreto com força de Lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930
- Decreto-Lei n.º 25.299, de 6 de Maio de 1935
- Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro

Com estes diplomas estávamos exclusivamente na era da Contabilidade Orçamental, ou seja, apenas havia a preocupação com o “Orçamento do Estado” e com o cumprimento das regras e princípios orçamentais. Todas as outras vertentes contabilísticas, isto é, a Contabilidade Patrimonial, assim como a Analítica eram afastadas para segundo plano. Apenas se queria saber em quê e como eram usados os dinheiros públicos (Monteiro, 1999).

A gestão pública tradicional pode caracterizar-se por dar grande significado à regulamentação. Este facto tem como consequência o excesso de normas e regras, sendo a sua principal preocupação a regulamentação da actuação pública, o que implica uma preocupação excessiva no cumprimento da legalidade. Por isso, os manuais de Contabilidade Pública desta época eram autênticos compêndios da inúmera legislação e disposições que regulamentavam a actividade administrativa e financeira dos serviços do Estado (Tavares e Pinela, 1988).

Devido à extrema regulamentação e preocupação na aplicação dos dinheiros públicos, toda a informação produzida por todos os organismos públicos era resumida e consolidada apenas em três mapas:

- Conta de Gerência, onde eram inscritas todas as receitas e despesas de um determinado exercício económico, apresentado também o saldo do ano anterior, bem como o que transitava para o ano seguinte;

- Mapa do Controlo Orçamental da Despesa, que apresentava o valor do orçamento aprovado para as várias rubricas de despesa, as respectivas alterações orçamentais, os valores comprometidos e os pagos;
- Mapa do Controlo Orçamental da Receita, que apresentava o valor do orçamento aprovado para as várias rubricas de receita, as respectivas alterações orçamentais e os valores recebidos.

A Contabilidade Pública era executada apenas numa base de caixa, com os registos contabilísticos a serem feitos com a técnica da unigrafia. A prestação de contas era quase exclusivamente sobre a execução do Orçamento, sendo que os principais utilizadores da informação eram, além do membro do Governo responsável pelo organismo, a Direcção Geral da Contabilidade Pública e o Tribunal de Contas, ou seja, utilizadores externos.

De acordo com Rua e Carvalho (2006), os utilizadores da informação contabilística pública dividem-se em dois grandes grupos: os utilizadores internos, que estão directamente ligados à instituição, assim como outros grupos estreitamente vinculados à organização pública e, os utilizadores externos, que desempenham um papel preponderante enquanto receptores da informação financeira das entidades públicas, capaz de influenciar na definição das políticas futuras da entidade.

Quadro 2 – Utilizadores da informação produzida pela contabilidade pública

Utilizadores Externos:
<ul style="list-style-type: none">• Órgãos de representação política: Assembleias Legislativas e Órgãos de Controlo;• Terceiros: Credores, Investidores e Mutuantes;• Analistas Financeiros e Económicos;• Cidadãos em geral (eleitores, contribuintes e receptores dos serviços);• Entidades privadas e associações
Utilizadores Internos:
<ul style="list-style-type: none">• Gestores das Entidades Públicas;• Desenhadores das Políticas• Órgãos de controlo externo e do controlo interno;

Resumindo, nesta fase, tudo se movia para dar cumprimento ao extremo rigor da legalidade, cumprindo normas e disposições, sobre a actividade

administrativa e financeira, descorando a informação sobre a situação do património e da economia dos organismos públicos.

1.2.2 Após a RAFE

Em 1990, com a publicação da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – “Lei de Bases da Contabilidade Pública”, começou aquela a que se pode chamar a verdadeira revolução na Contabilidade Pública, a qual estabeleceu as bases contabilísticas e os regimes aplicáveis.

Esta Lei introduziu a digrafia na Contabilidade Pública e definiu que o regime financeiro da Administração Central passa a ter duas configurações básicas:

- A autonomia administrativa, como regra geral, que se traduz na competência de autorização de realização de despesas e o seu pagamento, visto disporem de dotações globais inscritas no Orçamento de Estado (OE) que podem utilizar por regime de duodécimos, como a prática de actos administrativos definitivos e executórios. Todavia, tal pode ser apenas aplicado no âmbito de actos de gestão corrente do orçamento (actos que integram a actividade que os serviços e organismos normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições) desde que obedeçam a todos os requisitos previstos na lei, como por exemplo, autorizar as respectivas despesas e os pagamentos, mas com créditos inscritos no OE; Esta autonomia prende-se essencialmente com a desnecessidade de autorização prévia da direcção geral do orçamento.
- A autonomia administrativa e financeira, como regime excepcional, traduz-se se na competência de autorização de realização de despesas e o seu pagamento, na prática de actos administrativos definitivos e executórios na gestão corrente, mas também na gestão de património do organismo público e outros que a lei lhe permita. As receitas adquiridas são consideradas como próprias e fazem parte do seu orçamento podendo ser utilizadas para as despesas previstas. No

entanto, para tal acontecer, as suas receitas próprias terão obrigatoriamente de ser superiores a 2/3 das despesas totais. Esta autonomia também poderá ser concedida excepcionalmente por imperativos constitucionais. Para ser atribuído este regime de autonomia a uma entidade, tem que ser devidamente justificado.

Marques (2001) refere que podemos definir autonomia, como a medida de liberdade dos poderes financeiros das entidades públicas; ou de outro modo, a capacidade financeira de uma pessoa ou órgão público. A autonomia tem diferentes graus. Para cada caso, a Lei atribui ou delimita os diferentes fins de autonomia.

No artigo n.º 1 da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei 8/90, de 20 de Fevereiro) são definidos os objectivos da lei: a definição do novo regime financeiro dos serviços e organismos da administração central, as regras de execução orçamental e o controlo e a contabilização das receitas e despesas públicas. No seu artigo n.º 15, também pressupõe a uniformização dos requisitos contabilísticos, nomeadamente, no domínio da contabilidade de compromissos ou de encargos assumidos (com base no sistema digráfico semelhante ao usado nas empresas privadas) a par de uma contabilidade de caixa, o que torna possível uma correcta administração dos recursos financeiros.

A definição da contabilidade de compromissos veio possibilitar uma previsão da tesouraria antecipada e mais rigorosa, bem como, uma análise mais cuidada das necessidades de financiamento solicitadas pelos diferentes serviços (Tavares e Branco, 1998).

Um ano mais tarde, com o intuito de complementar a Lei de Bases, a Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro foi publicada, a qual desenvolve os novos princípios e métodos de gestão orçamental. Atribui a responsabilidade aos dirigentes dos serviços pela execução orçamental e prevê a criação de uma nova Conta Geral do Estado, fazendo coincidir a sua estrutura com a do OE.

Como complemento à Lei 6/91 de 20 de Fevereiro foi publicado o Decreto-lei n.º 155/92 de 28 de Julho, através do qual se estabelece um novo regime de

administração financeira do Estado.

A falta de uma contabilidade de compromissos traduzia-se num dos mais graves problemas de contabilidade pública, por impedir uma verdadeira gestão orçamental e um adequado controlo (preambulo do Decreto-lei n.º 155/92).

Para ultrapassar este obstáculo, o diploma estrutura uma nova contabilidade de caixa, mais adequada a uma correcta administração dos recursos financeiros, e, em complemento, apresenta a contabilidade analítica, indispensável ao controlo de resultados.

A utilização de novas técnicas de gestão aliada à falta de evolução de uma contabilidade pública fez sentir, em determinados serviços públicos, a necessidade da utilização de uma contabilidade patrimonial e analítica aproximada à usada nas empresas privadas estipuladas pelo Plano Oficial de Contabilidade (POC) (Carvalho, 2006).

A necessidade do desenvolvimento de novos instrumentos de informação e controlo e a integração da contabilidade orçamental, reguladas pela Lei 8/90 de 20 de Fevereiro, Lei 6/91 de 20 de Fevereiro e Decreto-lei n.º 155/92 de 28 de Julho, criaram as condições necessárias para um novo sistema de contabilidade pública, que aparece com a publicação do Plano Oficial Contabilidade Pública (POCP), em 1997.

No entanto, no mediar destes normativos e mais concretamente em 1996, é criada, através do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), que sucede à Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP). Este novo serviço (de administração indirecta) do Ministério das Finanças fica responsável pela supervisão na elaboração e execução do OE, na contabilidade do Estado e no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado.

A reforma da Contabilidade Pública far-se-ia sensibilizando a opinião pública acerca da necessidade de uma maior transparência e controlo da gestão. Como consequência uma maior qualidade da informação, permitia conhecer e

julgar melhor o exercício da responsabilidade pública, contraída pelos governantes e gestores (Díaz e Rodríguez 2000).

Portanto, se antes da reforma dos sistemas tradicionais de Contabilidade Pública, o objectivo principal da informação consistia na prestação de contas de âmbito orçamental e no controlo da legalidade, com a reforma passou-se também a dar importância às questões relacionadas com a imagem verdadeira e apropriada do património e disponibilizar informação sobre a situação financeira e dos resultados, com o objectivo de fornecer informação para a tomada de decisões. Parece evidente que a contabilidade meramente orçamental era insuficiente para a cobertura dos fins e cumprimento dos princípios associados aos sistemas de informação de Contabilidade Pública na actualidade (Julve, 1993).

1.3 O Plano Oficial de Contabilidade Pública

Na sequência da RAFE, e criadas as condições para que a contabilidade pública tivesse um avanço significativo, foi publicado o Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), o qual constituiu um passo fundamental para a escrituração das contas públicas.

O POPC definiu como principal objectivo a criação de condições para a integração dos diferentes aspectos, em termos da Contabilidade Orçamental, Patrimonial e Analítica, numa Contabilidade Pública moderna que constitua um instrumento de apoio aos gestores. Além disso, a nova contabilidade pública deve permitir:

- O controlo financeiro pelas diferentes entidades envolvidas e a disponibilização de informação aos diferentes agentes interessados, de forma a reforçar a transparência na Administração Pública. Concretamente, efectuando o acompanhamento da execução orçamental numa perspectiva de caixa e de compromissos (nomeadamente com efeitos em anos subsequentes, ou seja, os denominados “compromissos de exercícios futuros);

- A obtenção expedita dos elementos indispensáveis do ponto de vista do cálculo das grandezas relevantes na óptica da Contabilidade Nacional;
- A disponibilização de informação sobre a situação patrimonial de cada entidade.

A disponibilidade de informação contabilística aparece como essencial para permitir, por um lado, a análise das despesas públicas segundo critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia. Por outro lado, o reforço da clareza e transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do Estado.

Integrado também no Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, é criado um organismo responsável pela aplicação desta legislação, designado por Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP), integrada no Ministério das Finanças. A sua orgânica foi homologada com a publicação do Decreto-Lei n.º 68/98, de 20 de Março, existindo agora um organismo responsável pela supervisão da aplicação dos diplomas legais.

Face à publicação do POCP e mais tarde dos planos sectoriais, o Tribunal de Contas (2.ª Secção) publicou um novo normativo relativo à organização e apresentação das contas ao Tribunal de Contas – Instruções n.º 1/2004, de 22 de Janeiro – “Instruções para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Sectoriais”.

Estas instruções visam uniformizar o modelo de prestação de contas tendo em conta os mapas exigidos pelos planos abrangidos, exigindo outros documentos que não estavam previstos nesses diplomas.

Mas, para que o Estado Português possa fazer a integral e consistente prestação de contas, é necessário que esta reforma seja implementada em todos os organismos da Administração Pública. Só assim é possível que toda a informação por estes elaborados seja fornecida nos mesmos moldes e com base nos mesmos princípios contabilísticos, para existir uma base de comparação e informação fidedigna.

No próprio preâmbulo deste decreto-lei pode ler-se que o sistema existente não era o adequado dado que se verificou um desfasamento entre as técnicas de gestão e a contabilidade pública. Esta situação levou a que em alguns organismos da Administração Pública se tenha dado prevalência à contabilidade patrimonial e analítica, descurando a contabilidade pública e, consequentemente, a informação contabilística indispensável ao controlo da regularidade financeira e da execução do Orçamento. Tal situação não permitia o controlo da regularidade financeira e da execução do Orçamento.

O POCP é de aplicação obrigatória a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social. Além disso, o POCP é aplicável também às organizações de direito privado sem fins lucrativos que disponham de receitas maioritariamente provenientes OE.

Em suma, a publicação do diploma que cria o POCP dá início à verdadeira normalização contabilística na Contabilidade Pública Portuguesa, dado que, pela primeira vez, é publicado um plano de contabilidade para os organismos públicos, onde se estabelecem regras e procedimentos a seguir por todos. Assim, torna-se possível comparar toda a informação e fazer a tão desejada consolidação de contas do Sector Público, com os correspondentes benefícios daí decorrentes, nomeadamente em termos de gestão, indicadores económicos e financeiros e planeamento das actividades do Estado.

1.4 Planos Sectoriais

Tendo em conta a importância relativa no OE de alguns sectores da Administração Pública, aliada à especificidade dos seus organismos, sentiu-se a necessidade de serem aprovados planos sectoriais, de modo a reflectirem melhor a realidade das actividades destes sectores. Assim, foram criados quatro planos sectoriais baseados no POCP que passamos a apresentar de seguida, sucintamente.

Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro

As preocupações inerentes à gestão económica, eficiente e eficaz das actividades desenvolvidas pelas autarquias locais, no âmbito das suas atribuições, e a necessidade do conhecimento integral e exacto da composição do património autárquico e do contributo deste para o desenvolvimento das comunidades locais, levou ao surgimento deste diploma. Este é aplicável a todas as autarquias locais, às áreas metropolitanas, às assembleias distritais, às associações de freguesias e de municípios de direito público, bem como às entidades que, por lei, estão sujeitas ao regime de contabilidade das autarquias locais. Em relação ao POCP, é de realçar o facto de o POCAL prever no âmbito da Contabilidade de Custos, um conjunto de procedimentos contabilísticos obrigatórios para o apuramento de custos por funções e para a determinação dos custos subjacentes à fixação das tarifas e dos preços;

Plano Oficial de Contabilidade para o Sector de Educação (POC-E), Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro

A especificidade, a dimensão e a diversidade do universo de organismos e serviços da área educacional, em especial as escolas, os serviços de administração desconcentrada e as instituições de ensino superior, com os seus diferentes modelos organizacionais e estatutários, justificam a existência de um plano sectorial para a educação. O POC-E é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos do Ministério da Educação, bem como aos organismos autónomos sob sua tutela que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública; é também aplicável às organizações de direito privado sem fins lucrativos cuja actividade principal seja a educação, ou que dependam, directa ou indirectamente, das entidades referidas anteriormente, desde que disponham de receitas maioritariamente provenientes do OE e ou dos orçamentos privativos destas entidades.

Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS), Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro

Considerando a especificidade do sector, procedeu-se à elaboração do POCMS, adaptado do POCP, com aplicação a todos os serviços e organismos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do Ministério da Saúde, bem como aos organismos autónomos sob sua tutela que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública. O POCMS é também aplicável às organizações de direito privado sem fins lucrativos, cuja actividade principal seja a saúde, ou que dependam, directa ou indirectamente, das entidades referidas anteriormente, desde que disponham de receitas maioritariamente provenientes do OE e/ou dos orçamentos privativos destas entidades.

Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS) Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro

O POCISSSS veio colmatar as limitações existentes no Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro, cuja concepção assentava já no registo digráfico, tendo como modelo o Plano Oficial de Contabilidade (POC) empresarial. As alterações legislativas produzidas na segunda metade da década de 90, considerando novas respostas sociais, vinham tornando cada vez mais evidente a dificuldade de gerir o sistema de informação financeira da Segurança Social a partir de adaptações sucessivas do PCISS. Com a aprovação do POCISSSS, as instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (SSSS) vêm relançadas as bases do controlo orçamental, na óptica do reforço da transparência deste sector da Administração Pública, e da sua responsabilidade no acompanhamento da execução orçamental e das envolventes financeiras que lhe são subjacentes. Acresce ainda que este Plano, vem dotar as instituições que constituem a estrutura do SSSS com um importante instrumento de gestão, direccionado para o futuro e preparado para acompanhar o processo de mudança no sector. O POCISSSS aplica-se obrigatoriamente a todas as instituições do Sistema de Solidariedade Segurança Social.

Não obstante terem sido criados os vários planos sectoriais e passados mais de 10 anos após a publicação do POCP, verifica-se infelizmente que a aplicação destes normativos ainda não é uma realidade. Actualmente, o processo de implementação do POCP e dos planos sectoriais não se encontra finalizado, em virtude de muitos organismos públicos ainda não os terem implementado, principalmente devido à falta de recursos humanos e financeiros, e também por causa da resistência à mudança (Vieira, 2008).

Na realidade, estes planos sectoriais apenas reflectem a necessidade de se caracterizarem e evidenciarem certos aspectos específicos dos organismos a quem eles se destinam. Em termos da Contabilidade Pública, a informação prestada pelo Estado, e pela grande maioria dos organismos públicos não autónomos, tem-se limitado quase exclusivamente à Contabilidade Orçamental, ou seja, apenas tem sido dado relevo ao que se recebeu e onde se gastou.

Vieira (2008) refere que esta tendência também se deve ao facto de, tradicionalmente, a grande maioria da sociedade portuguesa apenas querer saber qual o montante dos recursos públicos (em termos de tesouraria) e quanto se gastou nas diversas áreas. Não questiona se essa quantia gasta pelo Estado para atingir determinado objectivo podia ter sido evitada ou ser de menor montante, uma vez que, para se atingir esse mesmo objectivo, poderiam ter sido utilizados outros recursos (não financeiros) de que o Estado usufrui. Ou então, podiam ter sido partilhados recursos entre os diversos organismos públicos, que tenham que satisfazer idênticas necessidades.

Mas isto só acontece porque se desconhece qual o património do Estado, quais os seus recursos, e sobretudo não existe informação verdadeiramente consolidada das contas públicas de todos os ministérios, como um todo. Para tal, Carvalho et al. (2008) relatam que é necessário que seja elaborada informação financeira (Contabilidade Patrimonial) por todos os organismos públicos, ou seja, o Estado em si mesmo (Ministérios), de modo a que se possa apresentar a Demonstração dos Resultados, o Balanço e demais informação financeira para todo o Estado português e averiguar do grau de cumprimento dos objectivos pré-estabelecidos.

Para se desenvolver e melhorar a informação prestada pelo Estado, este tem que implementar efectivamente (uma vez que, o mesmo já está institucionalizado) o sistema de Contabilidade Pública em toda a sua plenitude.

Este capítulo abordou o tema da evolução da contabilidade pública, realçando todos os normativos legais. Conclui-se que para se instituir regras no intuito de alcançar maior eficácia e eficiência da informação aos diversos utilizadores é necessário que a contabilidade pública esteja efectivamente implementada. No próximo capítulo é dada especial importância ao Plano Oficial de Contabilidade Publica na Educação, que serve de base ao desenvolvimento de estudo deste caso.

CAPITULO II – PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE – EDUCAÇÃO

O POC-E foi aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro. Desta legislação nasce uma adequada uniformização dos princípios e procedimentos contabilísticos, nomeadamente, na criação de uma contabilidade de compromissos e de uma contabilidade de caixa, com vista a uma correcta administração dos recursos financeiros públicos, segundo critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia.

Como já foi referido, o POC-E aplica-se a todos os organismos do Ministério da Educação, a todos os organismos autónomos sob sua tutela que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública. É aplicável também às organizações de direito privado sem fins lucrativos cuja actividade principal seja a educação, ou que dependam, directa ou indirectamente, do Ministério da Educação, desde que disponham de receitas maioritariamente provenientes do OE e ou dos orçamentos privativos destas entidades.

A justificação para a existência do POC – E prende-se com a especificidade, dimensão e a diversidade do universo de organismos e serviços da área educacional, tal como foi referido anteriormente. Devido ao vasto universo abrangido, tentou-se criar mecanismos que garantam a consolidação das contas da educação, assim como a adopção de regras que tornem coerentes as contas dos diferentes grupos públicos (ex: direcções regionais de educação, universidades, etc), tornando claro o conceito de entidade, subentidade e entidade mãe.

No entanto também se considera que organismos de pequena expressão financeira ou patrimonial possam adoptar **sistemas de contabilidade simplificados**, desde que devidamente enquadrados ao nível da consolidação de contas do respectivo grupo. A estes organismos são chamados de Serviços Integrados.

De seguida, o POC-E é apresentado resumidamente.

2.1.O objectivo do POC – Educação (POC-E)

O objectivo do POC-E consiste na criação de condições para a integração dos diferentes aspectos - contabilidade orçamental, patrimonial e analítica - numa contabilidade pública moderna que constitua um instrumento de apoio aos órgãos de decisão e demais utilizadores da informação. Tal permite realizar numa base regular e de forma integrada, a análise da eficiência e eficácia das despesas públicas com a educação, permitindo passar dos objectivos para os resultados das actividades e dos projectos, estabelecendo a correspondência entre os meios utilizados e os objectivos programados.

2.2 Prestação de contas das entidades contabilísticas

Os documentos de prestação de contas associados ao POC-E são os seguintes:

- a) Balanço;
- b) Demonstração de resultados;
- c) Mapas de execução orçamental (receita e despesa);
- d) Mapas de fluxos de caixa;
- e) Mapa da situação financeira;
- f) Anexos às demonstrações financeiras;
- g) Relatório de gestão;
- h) Parecer do órgão fiscalizador.

Os documentos de prestação de contas poderão ser constituídos exclusivamente pelos previstos nas Mapas de Execução Orçamental (receita e despesa) e Relatório de Gestão, desde que os serviços ou organismos reúnam cumulativamente as seguintes condições:

- a) Estejam dispensados de remessa das contas ao Tribunal de Contas;
- b) Não sejam dotados de autonomia administrativa e financeira;
- c) Estejam integrados num grupo público;

d) A entidade mãe ou outra entidade intermédia do grupo assegure a expressão patrimonial e dos resultados desse serviço ou organismo.

2.3 Responsabilidade pela prestação de contas

Os documentos referidos anteriormente deverão ser assinados pelo órgão legal ou estatutariamente competente para a sua apresentação e enviados às entidades competentes em suporte informático.

O parecer do órgão fiscalizador referido nos documentos de prestação de contas que deverá incidir sobre a gestão efectuada avaliando da exactidão das contas e da observância das normas aplicadas. Este parecer deverá ser acompanhado por uma certificação legal das contas, se o referido órgão integrar um revisor oficial de contas, ou um relatório do conselho fiscal, caso exista (Decreto – Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, artigo 4 n.º 3).

2.4 Apresentação dos documentos

Os documentos referidos devem ser apresentados às seguintes entidades:

- a) Ao órgão legal ou estatutariamente competente para a sua aprovação;
- b) À entidade mãe, no caso de entidades integradas num grupo público;
- c) Aos organismos ou entidades a quem devam legalmente ser apresentados ou que tenham competência para os exigir.

2.5 Implementação

O POC - E é de aplicação obrigatória desde 2001, para os organismos com autonomia administrativa e financeira e, desde 2002, para os restantes casos.

A consolidação de contas é obrigatória para as universidades e institutos politécnicos desde 2002.

O POC-E estabeleceu a data limite de 31 de Dezembro de 2000 para a elaboração e aprovação do inventário e respectiva avaliação de todos os bens, direitos e obrigações da entidade, a fim de permitir o início da aplicação do

sistema de contabilidade patrimonial.

2.6 Informação sobre as especificidades

No POC-E deverão ser fornecidas todas as informações sobre as especificidades do tratamento contabilístico das operações orçamentais uma vez que, neste Plano, se consagra uma distinção clara entre a contabilidade orçamental e a contabilidade patrimonial. O registo de todas as fases da despesa e receita e de todas as operações orçamentais é efectuado, pelo sistema digráfico, na classe 0 (contabilidade orçamental). Os movimentos contabilísticos relativos à execução orçamental, contabilizados na classe 0, são os seguintes:

a) Na óptica da despesa:

- Aprovação do orçamento;
- As modificações introduzidas nas dotações de despesa;
- Os cabimentos;
- Os compromissos.
- As restantes fases serão contabilizadas nas classes de contas patrimoniais adequadas:
- As obrigações;
- As autorizações de pagamento;
- Os pagamentos.

b) Na óptica da receita:

- A aprovação do orçamento;
- As modificações introduzidas nas previsões de receita.
- As restantes fases serão contabilizadas nas classes de contas patrimoniais adequadas:
- Os direitos;
- Os recebimentos.

Na classe 0 são ainda contabilizados os compromissos com efeitos em exercícios seguintes.

2.7 As fases do processo contabilístico do registo das operações

Com a aprovação do orçamento registam-se as dotações iniciais para as despesas e as previsões iniciais para as receitas. Na sequência da aprovação do orçamento das despesas são registadas as modificações introduzidas nas dotações, de forma a se dispor de informação sobre: congelamentos e descongelamentos de dotações, transferências de dotações (reforços e anulações) e créditos especiais, dotações disponíveis, duodécimos vencidos e créditos disponíveis.

No decurso da execução orçamental e na óptica da despesa, a utilização das dotações de despesa corresponde ao registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e de compromisso (assunção face a terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa). A obrigação (perante terceiros), a autorização de pagamento e o pagamento serão registados em classes de contas patrimoniais.

Na óptica da receita, na classe 0 (contabilidade orçamental) registam-se os movimentos correspondentes à aprovação do orçamento de receita, registo das previsões iniciais, das modificações introduzidas, revisões de previsões (reforços e anulações), créditos especiais e previsões corrigidas. Relativamente à execução do orçamento, registam-se as fases da liquidação (direito) e do recebimento em classes de contas patrimoniais.

As contas da classe 0 são desagregadas segundo a classificação económica das receitas e das despesas, podendo ser agrupadas, simultaneamente, segundo outros critérios, como por exemplo, por projectos, fontes de financiamento, etc.

Para o controlo orçamental das entidades públicas, o POC-E prevê a disponibilização de informação em contas da classe 0, que em termos de documentação e fases obedece ao seguinte:

- Na primeira fase, designada de cabimento, dispor-se-á de uma proposta e respectiva autorização para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de montante estimado;
- Na segunda fase, o compromisso, haverá, por exemplo, uma requisição oficial, uma nota de encomenda ou um contrato equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço;
- Na fase terceira, a obrigação, dispor-se-á de uma factura ou documento equivalente;
- Na quarta fase designada de autorização de pagamento e pagamento, dispor-se-á de uma autorização de pagamento e de um documento comprovativo do pagamento;
- Na quinta fase, a liquidação da receita, deverá ser emitida uma factura ou um documento equivalente;
- Por último e na sexta fase, a cobrança, deverá ser emitido um recibo.

2.8 Contabilidade analítica

2.8.1 Objectivo da contabilidade analítica

A contabilidade analítica no seio do POC-E é um sistema obrigatório e tem como objectivos a obtenção e justificação do custo por actividades intermédias (centros auxiliares, serviços administrativos e financeiros, órgãos de gestão, etc.) e actividades finais (curso, disciplina, refeição, bem ou produto final para venda ou para activo, serviço externo, etc.).

Com a utilização da contabilidade analítica pretende-se obter a seguinte informação, tal como nos refere (Rocha, 2003):

- Nas escolas de ensino não superior: o custo de cada turma, o custo por aluno, o custo de outras actividades internas, bem como da prestação de serviços à comunidade externa;
- Nas faculdades, escolas ou institutos de ensino superior: o custo dos serviços internos, o custo por curso, disciplina e aluno, o custo de cada

projecto de investigação e o custo de outras actividades internas, bem como da prestação de serviços à comunidade;

- Nas outras entidades públicas: o custo de cada actividade, unidade ou serviço;
- Obter informação do valor dos custos dos serviços públicos que têm como contraprestação um preço, uma taxa ou uma propina de forma a fundamentar esse valor exigido ao utilizador desses serviços públicos. Assim, pretende-se comparar os proveitos directos com os custos directos e os proveitos directos com os custos totais de cada uma destas actividades. Por exemplo, informação dos custos directos e dos proveitos directos de um curso de mestrado,
- Proporcionar ao gestor do organismo público informação adequada que permita elaborar indicadores de eficiência, eficácia e economia, a incluir no relatório de gestão;

No POC-E está previsto que este sistema de contabilidade seja apoiado num plano de contas da classe 9 - «Contabilidade analítica», devendo ser criadas contas ou subcontas para o registo:

- Dos custos de cada actividade ou serviço interno;
- Dos custos por cada produto ou serviço final;
- Dos custos não imputados (por exemplo custos extraordinários).
- Da contabilidade analítica e por cada produto, serviço ou actividade final, deve ser obtida informação:
 - Dos custos directos e indirectos;
 - Dos custos com:
 - Pessoal docente;
 - Pessoal não docente;
 - Funcionamento;
 - Amortizações e provisões;

- Outros custos;
- Dos custos totais do exercício económico e do custo total acumulado de actividades.

2.8.2 A contabilidade analítica: contabilização dos custos

Os custos dos bens para venda e dos serviços prestados correspondem aos respectivos custos directos e indirectos, incluindo custos administrativos da própria entidade.

A imputação dos custos indirectos efectua-se através de um coeficiente, devendo ser utilizadas diferentes bases de repartição que tenham uma relação mais directa com o consumo desses custos pelas diferentes actividades. Contudo, entende-se que o número de horas de cada actividade em relação ao total de horas de trabalho do exercício económico deve ser a base principal de repartição dos custos indirectos. No caso das entidades cuja actividade principal é o ensino, a repartição dos custos indirectos pelas funções ensino, investigação e prestação de serviço deve ser devidamente fundamentada e justificada.

Quando os organismos ou entidades não são financiados através de receitas relacionadas com as «actividades finais», o ciclo da contabilidade analítica termina com o cálculo dos custos totais (directos e indirectos) das actividades, dado que as receitas ou proveitos comuns nunca serão repartidos pelas actividades finais. Neste caso, a análise centra-se na comparação entre os custos previsionais ou outros custos de referência (custos padrão, custos de outros exercícios económicos, custos de actividades similares, custos de mercado, etc.) e os custos reais.

O exercício económico na contabilidade analítica é o ano escolar, devendo, contudo, permitir informação dos custos e proveitos de actividades, produtos ou serviços com duração não coincidente com o exercício económico.

2.9 Sistema de controlo Interno - definição

O controlo interno é uma forma de organização que pressupõe a existência de

um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou minimizar as suas consequências e maximizar o desempenho da entidade em que se insere (Marçal e Marques, 2011).

O *International of Internal Auditors* (IIA) vai mais longe e refere que o controlo interno é qualquer acção aplicada pela gestão para reforçar a possibilidade de os objectivos e metas estabelecidos serem atingidos (Marçal e Marques, 2011).

O *International Federation of Accountants* (IFAC) entende que o sistema de controlo interno constitui o plano de organização e todos os métodos ou procedimentos adoptados pela administração de uma entidade para auxiliar a atingir o objectivo de gestão, de assegurar, tanto quanto praticável, a metódica e eficiente conduta dos seus negócios, incluindo a ligação às políticas da administração, à salvaguarda dos activos, à prevenção e detecção de fraudes e erros, à precisão e plenitude dos registos contabilísticos e à atempada preparação de informação financeira fidedigna (Marçal e Marques, 2011).

Do exposto depreende-se, tanto da essência das definições como da própria definição de sistema de controlo interno, que o sistema de controlo se dirige para uma única razão: prevenir erros e maximizar eficiência na concretização dos objectivos e metas.

2.9.1 Sistema de controlo interno - objectivos

Os objectivos do sistema de controlo variam de entidade para entidade, na sua forma de apresentação. Todavia, e de acordo com o IIA, (Marçal e Marques, 2011), os objectivos do controlo interno assentam fundamentalmente em:

- Traduzir confiança e integridade da informação;
- A conformidade com as políticas, planos, procedimentos, leis e regulamentos;
- A salvaguarda de activos;
- A utilização económica e eficiente dos recursos;

- A realização dos objectivos estabelecidos para as operações ou programas.

Já para o Tribunal de Contas, com base no Decreto-Lei que aprova o POC-E, afirma que os objectivos gerais do sistema de controlo interno são:

- A salvaguarda dos activos;
- O registo e a actualização do imobilizado da entidade;
- A legalidade e regularidade das operações;
- A integridade e exactidão dos registos contabilísticos;
- A execução das políticas e planos superiormente definidos;
- A eficácia da gestão e a quantidade de informação;
- A imagem fiel das demonstrações financeiras.

2.9.2 Princípios subjacentes ao controlo interno

Marçal e Marques (2011) afirmam que um sistema de controlo interno consolida-se num conjunto de princípios básicos que lhe dão solidez. Este conjunto de princípios é composto por cinco principais áreas:

1) A segregação de funções (separação ou divisão de funções)

Esta segregação de funções baseia-se na divisão de funções incompatíveis entre si. Tem como principal objectivo evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções acessórias de forma a impedir ou pelo menos dificultar a prática de erros, irregularidades ou a sua simulação.

Exemplo: no ciclo de uma operação que abrange o conjunto de actos compreendidos entre o início e o seu termo, é de toda a conveniência que seja atribuída a uma pessoa uma tarefa específica da qual é única responsável. Este princípio realça a detecção do erro.

2) Controlo das operações

Este princípio consiste na verificação ou conferência das operações. Por obediência ao princípio anterior deve ser efectuada por pessoas diferentes das que intervieram na sua realização ou registo.

Exemplo: realizar periodicamente supervisão à tesouraria, tal como realizar reconciliações bancárias, ou realizar inventários periódicos.

3) Definição de autoridade e responsabilidade

Este princípio consiste na definição clara e rigorosa dos níveis de autoridade e de responsabilidade em relação a qualquer operação. Esta definição deve constar de um plano organizativo, contendo uma distribuição funcional de autoridade e da responsabilidade tendente a fixar e a delimitar, dentro do possível, as funções de todo o pessoal.

4) Competências do pessoal

Este princípio refere que o pessoal deve ter as habilitações literárias e técnicas necessárias, e a experiência profissional adequada ao exercício das funções que lhe são atribuídas.

5) Registo dos factos

Este princípio está relacionado com a forma como as operações são transcritas na contabilidade, tendo em conta o cumprimento das regras contabilísticas e os comprovativos ou documentos justificativos. Estes devem ser numerados de forma sequencial de maneira a ser possível efectuar um controlo dos documentos que se inutilizem ou anulem. Este princípio também se destina a assegurar uma conveniente verificação da ligação entre os diferentes serviços, a acelerar o processo de registo das operações e a fornecer a informação com rapidez, precisão e clareza aos responsáveis no exercício da sua actividade gestora.

O POC-E traduz estes princípios no seu ponto 2.9.3, embora não considere o ponto das competências do pessoal. No entanto, em grande parte dos Serviços

pertencentes ao Ministério da Educação, a aplicação do POC-E constitui uma novidade e a sua implementação traduz e acarreta dificuldades e várias adversidades. Tal como Ribeiro e Pascoal (2000) referem, é necessário que o processo de mudança se faça num clima de segurança e com os recursos adequados, nomeadamente porque, em geral, carecem de sistemas informáticos compatíveis assim como de pessoal com conhecimentos contabilísticos. Estes obstáculos devem ser contornados da melhor forma possível, porque mudar é saudável e desejável, sendo que dessa mudança se esperam benefícios não só para as instituições, mas também para o País e os utilizadores da informação financeira em geral.

A gestão de uma organização pública deve estar preparada para partilhar alguns dos seus poderes e responsabilidades, para ouvir os pontos de vista dos seus funcionários e actuar de acordo com as suas sugestões. Para tal, devem ser utilizados todos os meios, desde os inquéritos à satisfação, aos esquemas de sugestões até ao trabalho em equipa. As pessoas devem entender qual o seu papel, serem encorajadas a gerir e desenvolver a qualidade dentro das respectivas esferas de responsabilidade e receber *feedback*, através de uma comunicação activa dos resultados das suas actividades (Carpeto e Fonseca 2006).

Também Brilman (2000) partilha desta opinião ao enumerar os factores que contribuem para essa gestão. Factores que estão relacionados com a satisfação do pessoal, nomeadamente o de potenciar a realização das capacidades dos colaboradores, o reconhecimento das suas capacidades, a natureza do trabalho, as responsabilidades e a promoção. Nos factores associados à insatisfação temos os salários, as relações entre colegas e superiores, as condições de trabalho, a supervisão e a política de pessoal.

Em conclusão, cabe aos organismos públicos incentivar os funcionários, nas suas ideias e sugestões e desenvolver um sistema de gestão participativa, através de mecanismos apropriados. A organização deve ter a capacidade de filtrar essas ideias, sem desencorajar os funcionários. A criatividade das pessoas é uma das principais fontes de inovação nas organizações (Carapeto e Fonseca, 2006), dado que as organizações públicas, que caminham para a

política da qualidade, necessitam de funcionários que resolvam diversos tipos de problemas utilizando as ferramentas mais adequadas. Para isso, e tal como refere Rocha (2009), o primeiro passo reside no recrutamento de funcionários qualificados, nutridos de características direccionadas para o trabalho em questão. Para além da escolha do candidato ideal, torna-se necessário a sua motivação, adoptando como estratégia uma política de reconhecimento e recompensa. Gore (1996) diz-nos que a contribuição dos funcionários é determinante para a realização dos objectivos das organizações públicas.

Duxbury e Higgins (2001) salientam que são vários os problemas organizacionais decorrentes da reforma da administração pública. Por exemplo, as cargas de trabalho elevadas atribuídas à redução de efectivos e as mudanças organizacionais, como a reestruturação e fusão de empresas públicas, que aumentam a carga de trabalho e o stress e diminuem a segurança no emprego. Mas também a fixação de objectivos irrealistas, a falta de planificação e definição de prioridades, a falta de recursos e a cultura organizacional pública que não apoiam a conciliação entre o trabalho e a vida pessoal. Em situações assim, os funcionários trabalham muitas horas e prolongam a sua jornada regularmente, em muitos casos com horas suplementares não pagas e levam o trabalho para casa. Carapeto e Fonseca (2006) defendem que a gestão das organizações públicas deve ser um conjunto coerente de práticas assentes nas pessoas, pois é delas que depende a sua modernização, a qualidade na prestação dos serviços e a inovação que garante o seu bom desempenho. É através das pessoas que a organização desenvolve um sentido de identidade e uma visão comum. É também através das pessoas, mesmo quando não estão presentes as tecnologias, que se cria conhecimento. Se os funcionários não compreenderem e não apoiarem as mudanças, podem constituir um poderoso travão a quaisquer políticas de modernização que se pretendam introduzir. O segredo está pois, em saber tirar partido da experiência dos funcionários, desenvolver as suas competências e oferecer-lhes uma recompensa e reconhecimento.

2.9.3 Requisitos a observar no controlo interno – em síntese

Depois de definirmos a essência do controlo interno e operacionalizar os princípios gerais importa verificar os requisitos a observar no controlo interno. Para que este seja satisfatório teremos de observar vários pressupostos, nomeadamente, a existência de:

- Um organograma que proporcione uma adequada distribuição de responsabilidade;
- Um conjunto de normas e procedimentos que garanta um controlo razoável sobre activos, passivos, receitas e despesas;
- Uma descrição de funções que assegure o integral cumprimento dos deveres e responsabilidades de cada uma das unidades de funcionamento que compõem o organograma;
- Pessoal adequadamente treinado e preparado em função das tarefas e responsabilidades que lhe são cometidas;
- Uma boa segregação de funções, o que implica separação de funções incompatíveis entre si;
- Rotação de funcionários, pois reduz a oportunidade de fraudes, erros de forma e ainda possibilita o surgimento de novas ideias de trabalho, eliminando a rotina;
- Conhecimento por cada funcionário dos limites das suas obrigações e direitos;
- Controlo das operações, a verificação e/ou conferência das operações devem ser efectuadas por pessoas diferentes das que intervieram na sua realização ou registo;
- Registo metódico dos factos, o registo das operações deve observar as regras aplicáveis e basear-se em documentação adequada e fidedigna.

Como conclusão verifica-se que o POC-E é específico em todas as áreas de actuação e traduz as linhas orientadoras de boa conduta para que a fluidez e a utilidade de informação seja uma realidade. No entanto, a sua aplicação implica

um processo para o qual são necessários meios humanos e técnicos, nem sempre disponíveis nas entidades. O POC-E é obrigatório para todos os serviços com autonomia administrativa. Todavia, ainda não está implementado na sua plenitude, sendo de prever a necessidade de um período alargado de implementação para se atingir a uniformização e universalização de regras, procedimentos e conceitos. Dada a especificidade das entidades abrangidas pelo POC-E, de seguida aborda-se a evolução do sistema educativo português, para melhor enquadramento do tema.

CAPITULO III – O SISTEMA EDUCATIVO EM PORTUGAL

A fim de atingirmos plenamente os objectivos definidos para este trabalho de projecto é importante apresentar a Escola, em sentido geral, no sistema educativo português, bem como posicioná-la na estrutura organizativa de que faz parte. Estes são, por isso, os objectivos deste capítulo.

3.1. Evolução do Sistema Educativo Português

A configuração do sistema educativo, a máquina administrativa e a organização das escolas são socialmente construídos num tempo e num espaço concretos, por agentes específicos que os produzem e reproduzem. Tanto as suas formas passadas como as mais recentes têm sido política e socialmente moldadas, fortemente institucionalizadas e normalizadas, mantendo praticamente inalterada uma tradição centralista de poder, de controlo político e administrativo (Lima, 1998).

A Escola é uma estrutura complicada do ponto de vista organizacional. Caracteriza-se por ser uma instituição que tem o encargo de educar, segundo programas e planos sistemáticos, onde se inserem indivíduos nas diferentes idades da sua formação. A evolução da educação em Portugal, a partir da década de 70 e em especial depois da publicação da Constituição da República de 1976, tem sido marcada por diversas estratégias discordantes no que toca às medidas e beneficiários do processo de gestão nas escolas.

Na escola tradicional, o método de ensino centrava-se no professor que exercia a autoridade. No entanto, a sua participação na organização não existia ou não era significativa. Com o nascer da democracia e seus ideais, aparecem novos conceitos na educação, mudando o centro de atenções do professor para o aluno, sendo este considerado agora não apenas como “o professor” mas também como aquele que está sujeito à aprendizagem.

A nova “escola democrática” preocupa-se não só com as questões de igualdade de oportunidades no acesso à educação e ao sucesso escolar, mas também, com o indivíduo inserido na sociedade, assim como a actualização das suas estruturas organizacionais (Delgado e Martins, 2001).

3.1.1 O início dos anos 70

No início dos anos 70, em pleno “período Marcelista”, no intuito de democratizar o ensino e numa tentativa de recuperar o atraso educacional do país, foram avançadas políticas consideradas inovadoras. A defesa do ensino primário oficial, o aumento da escolaridade obrigatória e o ensino superior de curta duração constituem algumas das ideias de então. Abrem-se as escolas preparatórias em quase todos os Concelhos do País e proclama-se que, independentemente da classe social, “os mais aptos” deveriam prosseguir os estudos (Delgado e Martins, 2001).

Mas, os conteúdos programáticos e as normas adoptadas permaneceram intactos. Não surgiram alterações nos objectivos, não existiram reformas no processo de avaliação, nos órgãos de gestão e na relação professor-aluno. No entanto, com a proclamação da nova escola democrática, assente em ideais de igualdade e de oportunidade para todos, é identificado um ensino a que todos, com maior ou menor dificuldade, poderiam ter acesso. Tal conduziu à expansão da escolaridade obrigatória.

Começa a vislumbrar-se uma viragem, que se concretiza com as propostas de Veiga Simão, em Assembleia Nacional. Entre outras, defende que o ensino gratuito deveria estender-se à universidade. E foi neste clima de algum entusiasmo que foi aprovada a **Lei n.º 5/73, de 25 de Julho**. As principais linhas da “Reforma Veiga Simão” eram a institucionalização da educação pré-escolar; o alargamento da escolaridade básica obrigatória de 6 para 8 anos (com alteração da idade de ingresso de 7 para 6 anos); a duração do ensino secundário complementar (que passaria a ter mais um ano) e a sua polivalência e o enquadramento da preparação profissional.

Ao nível das estruturas e serviços do Ministério, em especial da Administração Central, foram criados o Gabinete de Estudos e Planeamento, o Conselho de Directores-Gerais e as Direcções-Gerais dos Assuntos Culturais, da Administração Escolar e da Educação Permanente. As funções pedagógicas e disciplinares foram concentradas em três grandes Direcções-Gerais: Ensino Básico, Secundário e Superior.

Seguiu-se o complemento da legislação e nasce o Decreto-Lei n.º 513/73, de 10 de Outubro. Este diploma veio modificar as estruturas administrativas dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário, atribuindo-lhes “autonomia administrativa, sem prejuízo das disposições gerais sobre a contabilidade pública e da inspecção a exercer pela Direcção-Geral da Administração Escolar” (Art.º 1.º). Os órgãos de direcção administrativa dos estabelecimentos passam a ser: o Director/Reitor e o Conselho Administrativo. Este último é composto por um Presidente (o Director/Reitor) e dois Vogais (um professor do quadro designado pelo Director-Geral da Administração Escolar, ouvido o Director/Reitor e o Chefe de Secretaria que exerce o cargo de secretário do conselho administrativo) (Art.º 2.º).

A implementação da **Lei 5/73 de 25 de Julho** estava numa fase embrionária de desenvolvimento, quando se deu o “25 de Abril”.

3.1.2 O período após o 25 de Abril de 1974

Com o “25 de Abril”, assiste-se na sociedade portuguesa a uma euforia que arrasou toda a sociedade, não permitindo que a busca de novas soluções fosse feita de uma forma calma e tranquila, sendo muitas vezes sacrificado o interesse colectivo em favor dos interesses de alguns (Delgado e Martins, 2001). Surgiram as mais diversas propostas de novas atitudes educativas e de inovação pedagógica, numa tentativa de implicar os diferentes participantes na vida escolar. Múltipla legislação foi publicada até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, que consubstanciou o modelo político na “gestão democrática” iniciado com o “25 de Abril”.

Surgiram formas de autogestão que, conforme os diferentes casos, fizeram cortes mais ou menos radicais com a estrutura central do Ministério da Educação, dando origem a algumas formas de autonomia geralmente legitimadas por práticas de democracia directa. Algumas práticas de gestão foram sendo reconhecidas pela administração central como adequadas ao sistema, acabando por ser regulamentadas através de normativos, e aplicadas a todos os estabelecimentos de ensino, existindo uma uniformização da gestão que até agora era individualizada e não regulamentada. Como consequência

da uniformização de práticas de gestão regulamentadas, as direcções deixaram de ter o poder de decisão, estando sob a alçada do poder governativo.

Inicialmente, e após o 25 de Abril, a administração central é forçada a ceder mas, como refere Santos (1984), o acabar do regime não implicou o colapso generalizado do Estado, ficando este apenas num compasso de espera, para o momento propício de recuperar a sua postura administrativa sobre as escolas.

O Decreto-Lei n.º 176/74 de 29 de Abril decreta que os Reitores e Directores sejam substituídos por Comissões de Gestão (constituídas por professores, estudantes, funcionários administrativos e auxiliares). Os elementos destas Comissões foram eleitos, numa primeira fase, “de braço no ar” por Assembleias-gerais de Escola e, depois, por voto directo e secreto. Estas Comissões podem considerar-se como o embrião da verdadeira participação democrática na administração e gestão das escolas portuguesas. Surge também o Decreto-Lei n.º 221/74 de 27 de Maio, no intuito de legalizar o processo de eleição, assim como regulamentar o funcionamento das Comissões de Gestão.

No ensino primário, os programas, objectivos e metodologias são alterados substancialmente. No ensino preparatório, a grande mudança dá-se a nível curricular, das metodologias e a avaliação pedagógica para dar lugar ao aparecimento do ensino unificado. As escolas técnicas e liceus dão lugar às escolas secundárias.

Neste seguimento, a necessidade de adaptar a administração e gestão das escolas torna-se evidente e é publicado o Decreto-Lei n.º 735-A/74 de 21 de Dezembro. Trata-se de um diploma normativo que revoluciona e cria um modelo de gestão uniforme para todas as escolas preparatórias e secundárias. Este normativo institui uma nova filosofia organizacional nas escolas com base em três órgãos: Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo.

O diploma remete ainda para legislação complementar e estatutos anteriores a 1974, as competências dos novos órgãos e apenas admite a possibilidade de

reuniões gerais mas como “assembleias consultivas” por corpos e após autorização prévia. Refere ainda que os estabelecimentos oficiais do ensino preparatório e secundário continuarão sujeitos à fiscalização dos competentes órgãos e serviços centrais do Ministério da Educação e Cultura.

Este normativo substitui a Comissão de Gestão pelo Conselho Directivo constituído por representantes do pessoal docente, dos alunos (apenas nas escolas secundárias), do pessoal administrativo e auxiliar, em número dependente do número de alunos das escolas. Existe a intervenção do Conselho Pedagógico, como forma de coadjuvação. E o presidente do Conselho Directivo adquire, em simultâneo, as funções de presidência do Conselho Pedagógico, assim como do Conselho Administrativo.

A nova gestão instituída, pelo Decreto-Lei n.º 735-A/74 de 21 de Dezembro, foi regulamentada em 1976, com o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro. A adopção de princípios e estruturas de gestão, assente nos professores e em menos grau a intervenção de pessoal não docente e alunos, assim como o processo de eleição, foram as grandes mudanças introduzidas. O Conselho Directivo passa a ser constituído por três ou cinco docentes, dois representantes dos alunos e um representante do pessoal não docente. São criados os cargos de Presidente, Vice-Presidente e Secretário, de entre o pessoal docente. A representação dos alunos nos órgãos de gestão verifica-se apenas nas escolas do ensino secundário em que são ministrados cursos complementares. Os seus representantes são eleitos pelos delegados de turma, através de lista que tem de ser proposta, no mínimo, por dez delegados de turma. O Conselho Pedagógico é constituído pelo Presidente do Conselho Directivo que acumula a presidência, pelos Delegados de Grupo/Disciplina, pelo Coordenador dos Directores de Turma, pelos Delegados dos alunos e pelos representantes dos Pais/Encarregados de Educação. Em 1977, a Portaria n.º 677/77 de 4 de Novembro cria o regulamento do funcionamento interno dos Conselhos Directivos e a Portaria n.º 679/77 de 8 de Novembro regula o funcionamento do Conselho Pedagógico. Ambos referem as competências de cada um dos seus membros.

O compasso de espera por parte do governo, para poder recuperar o seu poder sobre a gestão das escolas, vê o seu fim, a partir do ano lectivo 1976/77, com a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, complementado pelas Portarias n.º 677/77, de 4 de Novembro (regulamento do conselho directivo) e n.º 679/77, de 8 de Novembro (regulamento do conselho pedagógico e regime disciplinar dos alunos), existindo assim um recuo na participação da tomada de decisão por parte dos órgãos directivos das escolas.

Em 1976, a Constituição da Republica é revista e define novos princípios orientadores da política educativa portuguesa, remetendo para a Assembleia da República a competência da legislação nessa matéria, tornando-se importante a existência de uma nova Lei de Bases do Sistema Educativo.

Ao fim de 10 anos de discussões, avanços e recuos é publicada, em 14 de Outubro de 1986, a Lei de Bases do Sistema Educativo – Lei n.º 46/86 (LBSE). Na mesma linha da Constituição da República Portuguesa de 1976, a Lei de Bases do Sistema Educativo mostra grande importância quanto à participação de docentes, alunos e famílias na educação e na gestão das escolas e adopta como princípio organizativo do Sistema Educativo: “Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democrática, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias” (artigo 3.º, b).

No Capítulo VI (artigos 43.º a 46.º) da LBSE são enunciados princípios e orientações políticas que derivam directamente da Constituição ou constituem um desenvolvimento explicativo das orientações nela consagrada, dos quais se salientam os seguintes:

- Democraticidade e participação envolvendo, em graus variados, a comunidade escolar, a comunidade envolvente, a família, as autarquias e outros agentes de desenvolvimento local (reforço da dimensão participativa);

- Descentralização e desconcentração de estruturas com soluções de carácter regional, local e institucional (devolução de poderes contra o centralismo);
- Prevalência de critérios pedagógicos e científicos sobre critérios administrativos (reforço da dimensão pedagógica).

Porém, apesar de tudo se encontrar em conformidade, tanto nas disposições genéricas sobre a administração do sistema educativo como na LBSE, nunca tiveram significação legal integral enquanto conjunto articulado. Como refere Lima (1998), a recepção da Lei de Bases do Sistema Educativo, sobretudo no âmbito dos trabalhos produzidos no círculo da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) a partir de 1987/1988, ficou evidente o carácter dúbio relativamente a muitas matérias relevantes, tendo gerado interpretações distintas, mais restritivas ou mais avançadas, em termos de democracia, de participação, de descentralização e de autonomia, todas argumentando com base no seu articulado.

A propósito desta temática, Fernandes (1995) refere que a interpretação limitativa de território educativo, onde a autarquia surge como um simples recurso e não um parceiro, e a sua colocação ao mesmo nível das outras entidades privadas na prestação de serviços educativos, mostra que a Lei de Bases não abandonou o modelo centralizado e tem uma séria reserva quanto ao papel e às capacidades das autarquias na educação.

Deste modo, e na mesma linha do que se tinha passado nos anos 70, pode afirmar-se que durante os anos 80 se esteve perante uma tentativa de descentralização e maior autonomia, mas na realidade nunca deixando de lado a centralização do poder. Em 1989, avança-se no sentido de decidir o percurso orientador, genérico e flexível da autonomia da escola, tentando manter a legitimidade independentemente do modelo de organização e gestão que vier a ser definido. Estes conceitos emergem do Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro. Este diploma, a propósito da autonomia da escola, retoma os princípios da Lei de Bases do Sistema Educativo de descentralizar regional e localmente, mantendo os órgãos consultivos como forma de diálogo, tornando a regulamentação normativa mais escassa. A forma mais natural e

normalizadora da autonomia da escola tem o seu fundamento num projecto educativo próprio, elaborado com a participação dos vários intervenientes no processo educativo, tendo em conta as características da escola, os recursos que dispõe ou poderá vir a dispor e os apoios da comunidade em que se insere.

A Escola, que a Lei de Bases do Sistema Educativo Português define como escola com autonomia pedagógica e administrativa, retrata-se como uma “escola-comunidade educativa” e, como tal, tem a direcção em si própria, ou seja, dotada de personalidade. A autonomia é dada à comunidade educativa e não à comunidade docente, ou seja, existe uma contrapartida que se traduz pela participação, na direcção da escola, dos representantes de uma “comunidade alargada” (professores, alunos, funcionários, pais, representantes da comunidade local e profissional – município, associações culturais, económicas, sociais e científicas) (Delgado e Martins, 2001).

Assim, o projecto educativo é o instrumento comunicador da expressão da vontade da escola-comunidade que leva à participação e à autonomia. Este projecto implica competências nos domínios da gestão de currículos e programas, das actividades de complemento curricular, da orientação e acompanhamento dos alunos, da gestão dos espaços e tempos educativos, da gestão dos apoios, das instalações, dos equipamentos e dos recursos humanos e da gestão administrativa e financeira. Este documento insere a política educativa da escola designadamente, na formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em planos anuais de actividades educativas e na elaboração de regulamentos internos para sectores e serviços escolares.

Na sequência do Decreto-Lei n.º 43/89, e como complemento, é publicado o Despacho n.º 8/SERE/89 de 8 de Fevereiro que define as regras da composição e funcionamento dos Conselhos Pedagógicos e dos seus órgãos de apoio nas escolas preparatórias e secundárias.

A LBSE dá grande relevância à participação da comunidade na vida da escola e da sociedade na administração do sistema e, nesta óptica, em 1987 é criado o Conselho Nacional de Educação.

Ainda com o Decreto-Lei n.º 769-A/76 em vigor, na sequência do Decreto-Lei n.º 83/89 e no desenvolvimento do “espírito” da Reforma do Sistema Educativo iniciada em 1989/90, em Julho de 1990, o governo apresenta ao Conselho Nacional de Educação uma proposta de projecto de Decreto-Lei sobre administração, direcção e gestão das escolas, cujas principais “linhas de força” são:

- Autonomia para a escola (pedagógica, científica, cultural e administrativa);
- Participação real dos pais e da comunidade local na escola;
- Separação entre direcção e gestão (esta entregue aos professores e aquela a um órgão de participação representando a comunidade educativa).

Assim, surge o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio. Este normativo define o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Trata-se de um modelo que insere o conceito de área escolar para os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, com o duplo significado, o pedagógico e o administrativo. Os órgãos de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino e das áreas escolares são:

- O conselho de escola ou conselho de área escolar;
- O director executivo;
- O conselho administrativo;
- O conselho pedagógico;
- O conselho de núcleo, nos estabelecimentos agrupados em áreas escolares.

Este diploma concretiza os princípios de participação, democraticidade e integração comunitária. De facto, o conselho de área escolar (grupo de estabelecimentos de educação pré-escolar e/ou do 1.º ciclo do ensino básico) e o conselho de escola (estabelecimento de ensino do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico ou do ensino secundário ou estabelecimento de educação pré-escolar

ou do 1.º ciclo do ensino básico não integrados em áreas escolares) assumem as funções de direcção e estão representados, através do processo de eleição, pelos intervenientes da comunidade escolar.

A administração e gestão são defendidas pelo **Director Executivo**, designado através de concurso pelo conselho de área escolar ou de escola, perante quem é responsável. O director executivo é coadjuvado por **adjuntos**, em número a fixar por despacho, de acordo com o número de alunos, o número de lugares docentes e o regime de funcionamento da escola. No exercício das suas competências é responsável perante a administração educativa (serviços e organismos centrais e regionais do Ministério da Educação) pela gestão cultural, pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial da escola. É ainda responsável pela concordância das políticas educativas definidas a nível nacional, com as orientações do conselho de escola, obtendo assim níveis de qualidade de ensino que venham ao encontro das aspirações da comunidade escolar.

Na **área escolar**, a coordenação da actividade de cada núcleo é assegurada por um **coordenador** eleito pelo respectivo pessoal docente, a quem entre outras aptidões, compete cumprir e fazer cumprir as orientações do director executivo e exercer as competências por este delegadas.

O **Conselho Administrativo** é o órgão deliberativo em matéria de gestão administrativa e financeira da escola e é constituído pelo director executivo (que preside), um dos adjuntos (designado) e o chefe dos serviços de administração escolar.

O **Conselho Pedagógico** é o órgão de coordenação e orientação educativa, prestando apoio aos órgãos de direcção, administração e gestão da escola, nos domínios pedagógico-didáctico, de coordenação da actividade e animação educativas, de orientação e acompanhamento de alunos e de formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente (Art.º 31.º). A sua composição difere consoante se trate de áreas escolares ou estabelecimentos do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Art.º 33.º).

Existem ainda estruturas de orientação educativa que colaboram com o Conselho Pedagógico no exercício das suas competências, a saber:

- O departamento curricular;
- O chefe de departamento curricular;
- O conselho de turma;
- O coordenador de ano dos directores de turma;
- O director de turma;
- O director de instalações;
- Os serviços de psicologia e orientação;
- O departamento de formação.

Os cargos previstos no presente diploma têm a duração de quatro anos, à excepção do de Presidente do Conselho de Escola que tem a duração de um ano.

O XIII Governo Constitucional, (de 1995 a 1999, presidido pelo Dr. António Guterres) no seu Programa de Governo, relativamente à Educação e, em concreto, no que diz respeito à gestão da educação e ao reforço da autonomia das escolas, deixa claro o nível de descentralização e uma maior autonomia transmitida às escolas, dando-lhes identidade através dos seus projectos educativos.

Assim, surge o Despacho n.º 130/ME/96, de 8 de Julho que tem como fundamento a realização de um estudo prévio de natureza prospectiva e operacional para a execução de um programa de reforço da autonomia das escolas.

De acordo com o Despacho, o estudo destinava-se a:

- Identificar os princípios que devem orientar o processo de devolução de competências nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro às escolas, no quadro do reforço dos seus níveis de autonomia;
- Analisar as implicações que este reforço dos níveis de autonomia das escolas deve ter no processo de descentralização administrativa, na definição das modalidades de organização da oferta escolar, na articulação com outros equipamentos e serviços educativos locais, na

definição das estruturas e modalidades de gestão e no acompanhamento e avaliação das escolas;

- Propor um programa de execução para o reforço da autonomia das escolas que tenha em conta a diversidade de situações existentes e a necessidade da sua generalização.

Na sequência da estratégia e propostas apresentadas do estudo referido no Despacho n.º 130/ME/96, de 8 de Julho, é publicado o Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho que suporta legalmente um novo ordenamento jurídico de autonomia e gestão das escolas.

Como o próprio Despacho refere no seu preâmbulo, “a pluralidade destas iniciativas traduz um mesmo intuito de concretizar plenamente a concepção de uma escola inserida na comunidade e o centro privilegiado de toda a acção educativa”. Este despacho normativo pretendia que o regime reforçasse e potenciase a articulação entre os ciclos dos ensinos básicos, como estratégia orientadora para a melhoria da educação, respeitando a especificidade de cada escola e do seu projecto educativo. No entanto, o processo que torna esta missão uma realidade adquirida e que traduz a criação de condições que possibilitem a obtenção de novas responsabilidades, é um processo extremamente complexo de aplicação gradual e faseada, apenas se torna possível com o envolvimento de toda a rede, tanto da escola e dos seus profissionais como também da comunidade educativa.

Tendo por base o estudo prévio sobre autonomia e gestão e na sequência do Despacho n.º 27/97, de 2 de Junho, em 1998, foi publicado o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, sobre o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

O normativo confirma regras claras de responsabilização e prevê a figura inovadora dos contratos de autonomia. Se a administração e gestão obedecem a regras essenciais que são comuns a todas as escolas, também é verdade que tem de se partir das situações concretas para a configuração da autonomia. Por isso, há que distinguir as escolas e os projectos educativos que

estejam mais aptos a assumir essa autonomia, cabendo ao Estado o papel e a responsabilidade de regular e garantir a compensação exigida pela desigualdade de situações.

Este decreto, com a nova redacção dada pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, permite soluções organizativas adequadas às escolas de maiores dimensões e às escolas mais pequenas e/ou isoladas. Autoriza, ainda, a possibilidade de desenvolvimento de estratégias de agrupamento de escolas que resultam das dinâmicas locais e do levantamento rígido das necessidades educativas, nomeadamente através de **cartas escolares concelhias**. Neste sentido, a Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estabelece também Protocolo com a Associação de Municípios Portugueses. Assim, as dinâmicas locais desenvolvem-se e dão lugar à efectiva autonomia. A aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão, instituído pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações da Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, mantém-se até aos presentes dias.

Em 2011, as principais prioridades de política educativa do XVIII Governo Constitucional assumem o papel central da educação e da qualificação dos portugueses na coesão social, no crescimento económico e na modernização do país. Promovem a igualdade de oportunidades no acesso à educação e ao conhecimento e o progresso do sistema educativo português, de modo a assegurar a todos uma educação de qualidade. As Grandes Opções do Plano, em matéria de política educativa, estabelecem para a presente legislatura, (XIX Governo Constitucional, presidido pelo Dr. Passos Coelho e herdado por demissão do Sr. Presidente José Sócrates, no XVIII Governo Constitucional), cinco objectivos que orientam a acção governativa nos domínios da educação e do ensino: (Governo da República Portuguesa, 2011) Alargar as oportunidades de qualificação certificada para os jovens e os adultos;

- a) Promover a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos e valorizar a escola pública;
- b) Reforçar as condições de funcionamento, os recursos e a autonomia das escolas;

c) Valorizar o trabalho e a profissão docente.

Em oposição aos anos 80, esta nova estratégia, centrada no diálogo social e na identificação dos intervenientes, tem vindo a ser materializada nas medidas de política educativa, que tendem agora a centrar-se nas organizações escolares, em detrimento do centralismo, num contexto de progressiva diversificação.

Para que o sucesso desta nova época seja evidente, será necessário o encontro de um equilíbrio entre a participação dos cidadãos, o profissionalismo dos professores e a intervenção do Estado.

Tal como acontece com a contabilidade pública, a evolução do sistema educativo português também demorou anos a ganhar forma. Todavia, já foram dados passos significativos para reparar problemas estruturais do sistema educativo e para ultrapassar atrasos e estrangulamentos a todos os níveis. A gestão assente num conceito de autonomia das escolas, cada vez mais desenvolvido, foi a pedra angular no passar de anos. Assiste-se hoje a uma maior responsabilização das escolas como um todo, independentemente de estar sob a supervisão do Ministério da Educação. Interessa, por isso, enquadrar a escola no âmbito da orgânica deste ministério, para melhor compreensão do tema abordado. Algo que é abordado de seguida.

3.2. O Ministério da Educação

De acordo com o Decreto-lei n.º 86-A/2011 de 12 de Julho artigo 19º, o **Ministério da Educação** é o departamento do Governo que tem por missão definir, coordenar, executar e avaliar as políticas nacionais dirigidas ao sistema educativo, ao ensino superior, à ciência e à sociedade da informação, articulando-as como as políticas de qualificação e formação profissional.

Este departamento governamental é constituído por:

▪ **Serviços Centrais**

GEPE – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação;

IGE – Inspeção-geral da Educação

SG – Secretaria – Geral

GGF – Gabinete de Gestão Financeira

DGRHE – Direcção-Geral Recursos Humanos da Educação

DGIDC – Direcção-Geral da Inovação e Desenvolvimento Curricular

GAVE – Gabinete de Avaliação Educacional

▪ **Serviços Periféricos**

DREN – Direcção Regional de Educação do Norte

DREC – Direcção Regional de Educação do Centro

DRELVT – Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo

DRE ALENTEJO – Direcção Regional do Alentejo

DRE ALGARVE – Direcção Regional do Algarve

▪ **Serviços de Administração Indirecta do Estado**

ANQ – Agência Nacional para a Qualificação

▪ **Órgãos Consultivos**

CNC – Conselho Nacional de Educação

CE – Conselho de Escolas

CCAP – Conselho Científico para Avaliação dos Professores

▪ **Outras Estruturas**

MISI – Gabinete Coordenador do Sistema de Informação

GCSE – Gabinete do Coordenador da Segurança Escolar

PROALV – Agência Nacional para a Gestão do Programa de

Aprendizagem ao Longo da Vida

EME – Editorial do Ministério da Educação

CCPFC – Conselho Científico Pedagógico Formação Contínua

Este conjunto de serviços e estruturas tutelam as Escolas de todos os níveis de ensino e de todas as formas de funcionamento.

A Escola é definida como uma instituição onde se materializa o direito à educação, que se exprime pela forma segura e constante de uma adequada formação, existente para apoiar o desenvolvimento da própria personalidade, o envolvimento e enquadramento social e tornar equitativa a sociedade (Lima 1998). "A educação promove o desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, respeitador dos outros e das suas ideias, aberto ao diálogo e à livre troca de opiniões, formando cidadãos capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se empenharem na sua transformação progressiva" (Lei de Bases do Sistema Educativo, Cap. 1º, art.º 2º, ponto 5).

3.3. Níveis de Ensino disponíveis no Sistema Educativo Português

Em Portugal são ministrados diferentes níveis de ensino, desde o mais básico ao doutoramento. Todavia, estes meios de ensino partilham a estrutura de funcionamento, nomeadamente no que se refere aos órgãos, competências, direitos, deveres, serviços de apoio, etc.

Níveis de Ensino de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro:

1.º Ciclo – Art. 8º n.º 1 al. a) da LBSE

No 1.º ciclo, o ensino é globalizante, da responsabilidade de um único professor, que pode ser coadjuvado em áreas especializadas. O ensino é integral e tem como objectivo adquirir competências básicas em Língua Portuguesa, Matemática, Estudo do Meio e Expressão plástica. Devido ao alargamento do horário escolar e a promoção do conceito “escola a tempo inteiro”, as escolas desenvolvem actividades de enriquecimento curricular, nomeadamente o ensino obrigatório do Inglês, o apoio ao estudo para todos os alunos, a actividade física e desportiva, o ensino da Música e de outras expressões artísticas e de outras línguas estrangeiras. O 1º ciclo funciona em regime de monodocência, com recurso a professores especializados em determinadas áreas.

2.º Ciclo: Art. 8º n.º 1 al. b) da LBSE

No 2.º ciclo, o ensino organiza-se por áreas interdisciplinares de formação básica e desenvolve-se predominantemente em regime de professor por área. O 2.º ciclo tem como objectivo adquirir competências básicas na formação humanística, artística, física e desportiva, científica e tecnológica, educação moral e cívica, visando habilitar os alunos a assimilar e interpretar crítica e criativamente a informação, de modo a possibilitar a aquisição de métodos e instrumentos de trabalho e de conhecimento que permitam o prosseguimento da sua formação, numa perspectiva do desenvolvimento de atitudes activas e conscientes perante a comunidade e os seus problemas mais importantes.

3.º Ciclo: Art. 8º n.º 1 al. c) da LBSE

No 3.º ciclo, o ensino organiza-se segundo um plano curricular unificado, integrando áreas vocacionais diversificadas, e desenvolve-se em regime de um professor por disciplina ou grupo de disciplinas. Funciona em regime de pluridocência, com professores especializados nas diferentes áreas disciplinares ou disciplinas. Os principais objectivos deste ciclo são o desenvolvimento de conhecimentos e aptidões sistemáticas e diferenciadas da cultura moderna e assenta em todas as dimensões tais como humanística, literária, artística, física e desportiva, científica e tecnológica, indispensável ao ingresso na vida activa e ao prosseguimento de estudos, bem como a orientação escolar e profissional. Estas orientações desaguam na formação subsequente e progressiva, e também na vida profissional de forma à realização autónoma da pessoa humana.

Ensino Secundário: Art. 9º da LBSE

O ensino secundário tem por objectivos:

- a) Assegurar o desenvolvimento do raciocínio, da reflexão e da curiosidade científica e o aprofundamento dos elementos fundamentais de uma cultura humanística, artística, científica e técnica que constituam suporte cognitivo e metodológico apropriado para o eventual prosseguimento de estudos e para a inserção na vida activa;
- b) Facultar aos jovens conhecimentos necessários à compreensão das manifestações estéticas e culturais e possibilitar o aperfeiçoamento da sua expressão artística;
- c) Fomentar a aquisição e aplicação de um saber cada vez mais aprofundado assente no estudo, na reflexão crítica, na observação e na experimentação;
- d) Formar, a partir da realidade concreta da vida regional e nacional, e no apreço pelos valores permanentes da sociedade, em geral, e da cultura portuguesa, em particular, jovens interessados na resolução dos

problemas do País e sensibilizados para os problemas da comunidade internacional;

e) Facultar contactos e experiências com o mundo do trabalho, fortalecendo os mecanismos de aproximação entre a escola, a vida activa e a comunidade, e dinamizando a função inovadora e interventora da escola;

f) Favorecer a orientação e formação profissional dos jovens, através da preparação técnica e tecnológica, com vista à entrada no mundo do trabalho;

g) Criar hábitos de trabalho, individual e em grupo, e favorecer o desenvolvimento de atitudes de reflexão metódica, de abertura de espírito, de sensibilidade e de disponibilidade e adaptação à mudança.

O ensino secundário está organizado segundo formas especializadas, orientadas quer para o prosseguimento de estudos, quer para o mundo do trabalho. O currículo dos cursos de nível secundário tem um referencial de três anos lectivos e compreende quatro tipos de cursos:

- Os Cursos científico-humanísticos, vocacionados essencialmente para o prosseguimento de estudos de nível superior;
- Os Cursos tecnológicos, dirigidos essencialmente a alunos que desejam entrar no mercado de trabalho, permitindo, igualmente, o prosseguimento de estudos em cursos tecnológicos especializados ou no ensino superior;
- Os Cursos artísticos especializados, asseguram a formação artística especializada nas áreas de artes visuais, audiovisuais, dança e música, permitindo a entrada no mundo do trabalho ou o prosseguimento de estudos em cursos pós - secundários não superiores ou, ainda, no ensino superior;

- Os Cursos profissionais, destinados a proporcionarem a entrada no mundo do trabalho, facultando também o prosseguimento de estudos em cursos pós-secundários não superiores ou no ensino superior.

Para conclusão de qualquer curso de nível secundário, os alunos estão sujeitos a uma avaliação sumativa interna. Para além dessa avaliação, os alunos dos cursos científico-humanísticos são também submetidos a uma avaliação sumativa externa, através da realização de exames nacionais, em determinadas disciplinas previstas na lei.

Aos alunos que tenham completado este nível de ensino é atribuído um diploma de estudos secundários. Os cursos tecnológicos, artísticos especializados e profissionais conferem ainda um diploma de qualificação profissional de nível 3.

Ensino Pós-secundário não superior: Art. 16º da LBSE

Após a conclusão do ensino Secundário, umas das opções que o sistema educacional português disponibiliza são os cursos de especialização tecnológica (CET). Estes cursos permitem caminhos de formação especializada em diferentes áreas tecnológicas, permitindo a inserção no mundo do trabalho ou o prosseguimento de estudos de nível superior. A formação realizada nos CET é creditada no âmbito do curso superior em que o aluno seja admitido. A conclusão com aproveitamento de um curso de especialização tecnológica confere um diploma de especialização tecnológica (DET) e qualificação profissional de nível 4, podendo ainda dar acesso a um certificado de aptidão profissional (CAP).

Educação e Formação de Jovens e Adultos: Art. 22º da LBSE

A educação e formação de jovens e adultos oferece uma segunda oportunidade a indivíduos que abandonaram a escola prematuramente ou que estão em risco de a abandonar, bem como àqueles que não tiveram oportunidade de a frequentar quando jovens. E, ainda, aos que procuram a

escola por questões de natureza profissional ou valorização pessoal, numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida. No sentido de proporcionar novas vias para aprender e progredir surgiu a Iniciativa **"Novas Oportunidades"** que tem como um dos objectivos principais, alargar o referencial mínimo de formação ao 12.º ano de escolaridade e cuja estratégia assenta em dois pilares fundamentais: elevar a formação de base da população activa e, tornar o ensino profissionalizante uma opção efectiva para os jovens.

As diferentes modalidades de educação e formação de jovens e adultos permite-lhes adquirir uma certificação escolar e/ou uma qualificação profissional, bem como o prosseguimento de estudos de nível pós-secundário não superior ou o ensino superior.

A educação e formação de jovens e adultos compreendem as seguintes modalidades (Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, 2011) <http://www.gepe.min-edu.pt>.

- **Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC).**

Existe uma valorização e reconhecimento das aprendizagens adquiridas ao longo da vida, por via formal, informal e não-formal, permitindo aos alunos obter uma dupla certificação académica e profissional. A formação adquirida permite o acesso a empregos mais qualificados e melhor perspectiva de formação ao longo da vida. Este sistema tem lugar nos Centros Novas Oportunidades, disseminados por todo o país.

- **Cursos de Educação e Formação (CEF)**

Para alunos a partir dos 15 anos. Os CEF são uma oportunidade para os jovens poderem concluir a escolaridade obrigatória, incentivando-os para o prosseguimento de estudos/formação, assim como para a aquisição de competências profissionais, através de soluções flexíveis, de acordo com os seus interesses e face às necessidades do mercado de trabalho. São

destinados a jovens com idade igual ou superior a 15 anos e inferior a 23 anos, em risco de abandono escolar ou que já abandonaram.

- **Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) e Formações Modulares**

Estes cursos possibilitam a aquisição de habilitações escolares e/ou competências profissionais, com vista a uma reinserção ou progressão no mercado de trabalho a jovens com idade igual ou superior a 18 anos, que pretendam completarem o 9º ou 12º ano de escolaridade e desejem obter uma qualificação profissional de nível 2 ou 3.

- **Acções de curta duração S@bER +**

Destinadas a maiores de 18 anos. Trata-se de formações de curta duração que procuram motivar a população adulta a melhorar as suas qualificações escolares ou profissionais, a encontrar as respostas adequadas aos contínuos desafios que enfrentam. Estas acções apresentam uma estrutura curricular flexível e diferenciada em função dos interesses e das necessidades do público-alvo.

- **Ensino Superior: Art. 11º da LBSE**

Actualmente, o ensino superior está estruturado de acordo com os princípios de Bolonha e visa assegurar uma sólida preparação científica, cultural, artística e tecnológica que habilite para o exercício de actividades profissionais e culturais e para o desenvolvimento das capacidades de concepção, inovação e análise crítica. Em Portugal, o ensino superior organiza-se num sistema binário: o ensino universitário e o ensino politécnico administrados por instituições do ensino superior públicas, privadas ou cooperativas.

3.4. Estruturas organizativas e os Níveis de Ensino

De acordo com o art. 4º da LBSE, o sistema educativo compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar.

A educação pré-escolar, no seu aspecto formativo, é complementar e/ou supletiva da acção educativa, com a qual estabelece estreita cooperação.

A educação escolar compreende o ensino básico, o ensino secundário e o ensino superior, integra modalidades especiais e inclui actividades de ocupação de tempos livres.

A educação extra-escolar engloba actividades de alfabetização e de educação de base, de aperfeiçoamento e actualização cultural e científica e a iniciação, reconversão e aperfeiçoamento profissional. Realiza-se num quadro aberto de iniciativas múltiplas, de natureza formal e não formal.

De acordo com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (define o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais), o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações da Lei n.º 24/99, de 22 de Abril (define a aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão) e ainda o recente **Decreto-lei n.º 75/2008 de 22 de Abril**, (art. 6º), estabelecem que:

- a educação pré-escolar e o ensino básico são agrupados dando lugar aos chamados agrupamentos de escolas verticais e horizontais;
- as Escolas Secundárias passam a ministrar o ensino secundário, o pós-secundário e a formação e educação de adultos. Também são estabelecidos os contratos de autonomia, embora de acordo com o mesmo decreto as escolas secundárias possam agregar também o 3º ciclo de ensino básico, embora dependente de alguns critérios a observar.

Abordados os diferentes níveis de ensino e sua distinção, assim como o seu enquadramento pelos diferentes estabelecimentos de ensino, importa agora apresentar a Escola alvo do nosso estudo. E assim, verificar minuciosamente o que a caracteriza, de que forma está organizada, qual o seu âmbito de actuação e se cumpre o que está legislado em termos de aplicação do POC-E.

CAPITULO IV – ESTUDO DE CASO: Escola Secundária de Valongo (ESV)

Neste capítulo, procedemos à análise da aplicação do POC-E pela Escola Secundária de Valongo (ESV).

Assim, previamente, começamos por enquadrar metodológica e teoricamente o estudo. De seguida, apresentamos a escola alvo deste estudo. Por fim, analisamos o grau de aplicação do POC-E, identificando as falhas e sugerindo formas de ultrapassar as dificuldades encontradas.

4.1. Metodologia de Investigação

Neste trabalho de projecto seguimos a estrutura clássica, isto é, apresentação do problema, da revisão da literatura relevante e enquadramento do tema, metodologia aplicada, a apresentação do caso e sua análise, e finalmente as conclusões.

Para o enquadramento teórico do tema foi necessário consultar um conjunto muito alargado e diversificado de legislação, bem como de artigos que abordassem os temas tratados neste estudo, nomeadamente contabilidade pública, sistema educativo, POC-E.

O estudo empírico é baseado na experiência real vivida na escola, na medida em que o investigador é actor participante neste processo de mudança, dadas as funções que desempenha na escola alvo de estudo. Aliás, esta é a fonte principal de motivação para este trabalho. No enquadramento das funções desempenhadas torna-se premente apurar o grau de aplicação do POC-E na sua instituição, procurando identificar os problemas na sua implementação, avaliar o grau de preparação da escola e conhecer as habilitações e a formação profissional dos responsáveis pela contabilidade.

Este trabalho tem natureza qualitativa, pois trata-se de um estudo de caso, cuja estratégia subjacente de investigação se revela ser mais adequada o estudo de caso, na medida em que se pretende saber o como e o porquê de

acontecimentos actuais sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controlo (Yin, 2010).

Ainda segundo este autor, o estudo de caso pode ser direccionado para um dos três propósitos básicos: explorar, descrever e explicar, e permite que o investigador observe, entenda, analise e descreva uma determinada situação real.

Nesta linha condutora procedeu-se à preparação da recolha de dados. Como recomenda Yin (2010), foi elaborado um protocolo de investigação entre a entidade envolvida e o investigador, que foi facilitado por a investigadora ser um actor directamente envolvido no desenvolvimento e implementação do POC-E.

A recolha de dados foi efectuada de acordo com as orientações mencionadas por Yin (2010) e restringida às seguintes áreas organizacionais da escola alvo do estudo: Direcção e Secretaria – área da contabilidade. A Direcção e a chefe dos serviços administrativos deram apoio em todas as áreas necessárias apresentando, de forma geral, a organização interna administrativa e financeira da escola, bem como os circuitos de informação e documentação existentes e registo de arquivos. Por outro lado, a observação directa do participante foi factor de extrema relevância para esta recolha de dados.

Como se depreende do ponto anterior, a documentação interna da escola foi uma das principais fontes de recolha de dados, nomeadamente no que se refere à regulamentação própria. Os dados obtidos a partir dos documentos, dos registos de arquivos e de toda a participação directa foram, tal como refere Yin (2010), triangulados a fim de avaliar e validar os elementos reunidos pelas diversas fontes de informação.

4.2. Enquadramento teórico: a teoria institucional

Para os estudos de caso, é essencial o desenvolvimento de uma teoria como suporte ao projecto que se pretende levar a cabo. Silva (1999) remete-nos para uma visão institucional para abordagem desta problemática e relata que a visão institucional vê as organizações como tendo duas dimensões essenciais: a

técnica e a institucional. O ambiente técnico caracteriza-se pela troca de bens e serviços, enquanto o ambiente institucional conduz o estabelecimento e a difusão de normas de actuação, necessárias ao alcance da legitimidade organizacional.

No entanto, a esta abordagem deverá ser acrescentado um sistema de crenças e costumes. Deste modo, organizações submetidas a pressões do ambiente técnico e do ambiente institucional são avaliadas, respectivamente, pela eficácia, eficiência e pela adequação às exigências sociais. O ambiente institucional deve ser entendido como um extenso contexto que compreende o ambiente técnico ampliado ao domínio do simbólico, transferidos pelos costumes e normas aceites colectivamente. Silva e Gonçalves (1999) ressaltam que as organizações interagem com seu ambiente à procura de legitimação. Dessa forma, as estratégias escolhidas e as decisões empreendidas são influenciadas por uma apatia ambiental, no que concerne a conformidade às regras, às normas e às crenças (mitos) institucionalizadas, em conflito com critérios de eficiência. Este posicionamento gera conflito entre a estrutura formal e as práticas realmente adoptadas. No entanto, Scott (1987) expõe que o conceito de isomorfismo é utilizado para explicar a forma como as características organizacionais são modificadas para combater este tipo de conflito entre a estrutura formal e a realmente adoptada.

O isomorfismo prevê que as estruturas retribuem de maneira idêntica a outras estruturas que estão de alguma forma ajustadas ao ambiente. O que as leva a assumir esta conduta isomórfica em relação às estruturas líderes no seu ambiente específico é o facto de elas procurarem uma autodefesa em relação aos problemas que não conseguem resolver com ideias criadas por elas próprias. Assim, passam a desenvolver processos semelhantes aos observados noutras a fim de facilitar as suas relações inter-organizacionais, favorecendo o seu funcionamento a partir da utilização de regras socialmente aceites (Scott 1987).

Conforme DiMaggio e Powel (2005), existem 3 tipos de processos de isomorfismo: o coercitivo, o mimético e o normativo. Estes processos

contribuem para que as instituições se tornem similares, ou seja, para um processo de homogeneização.

O processo coercivo decorre de influências políticas e do problema da legitimidade, tais como regulamentações a nível do governo e as expectativas culturais capazes de impor uniformidades às organizações.

O processo mimético surge de respostas padronizadas da incerteza, traduzindo uma tendência natural de imitação de quem está mais ajustado à nossa realidade.

O processo normativo está relacionado com as profissões e a sua adequação às estruturas

De modo geral, a Teoria Institucional demonstra ser uma interessante ferramenta de análise para estudos em processos de adaptação. Por um lado, prevê a aplicação de normas e respectiva legislação; por outro lado, faz referência ao que realmente se vê implementado, através de hábitos e conceitos pré-concebidos, arrastados pelas crenças e formas de agir intrínsecas às próprias acções.

4.3. Apresentação da escola alvo do estudo

O presente trabalho de projecto enquadra-se no âmbito de funcionamento da Escola Secundária de Valongo (ESV). Esta foi criada pelo decreto-lei nº 260-B/75 de 26 de Maio, substituindo a Secção de Valongo da Escola Técnica de Ermesinde, a funcionar desde 1 de Outubro de 1972 em instalações alugadas pela Câmara Municipal de Valongo, na Avenida 5 de Outubro. Actualmente, a escola funciona em instalações próprias, desde o ano lectivo 1986/1987, na Rua Visconde Oliveira do Paço.

Com a publicação do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril (aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários), a ESV sofre uma reestruturação. Desta mudança resultou a aprovação do Regulamento Interno pelo Conselho Geral Transitório em 10 de Março de 2009 e revisto pelo

Conselho da Escola em 7 de Dezembro de 2010, que se encontra actualmente em vigor.

O Regulamento Interno da ESV define um conjunto de normas e regras a seguir, no âmbito do regime de funcionamento da Escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das suas estruturas de orientação e dos serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos, bem como os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar. O regulamento interno aplica-se a toda a comunidade escolar e, ainda, a visitantes e utilizadores das instalações.

A ESV é um estabelecimento ao qual está confiada uma missão de serviço público, que consiste em dotar todos e cada um dos cidadãos das competências e conhecimentos que lhes permitam explorar plenamente as suas capacidades, integrar-se activamente na sociedade e dar um contributo para a vida económica, social e cultural do País (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril). A ESV trabalha para ser uma escola de qualidade que se impõe pela excelência das suas práticas. Tem como princípios orientadores os seguintes (ESV, 2009):

- a) Promover o sucesso educativo na sua plenitude (realização pessoal, formação integral);
- b) Integrar a escola na comunidade que serve e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais, culturais e científicas;
- c) Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos no sentido da educação para a cidadania;
- d) Assegurar a participação de todos os intervenientes no processo educativo, nomeadamente dos alunos, das famílias, docentes e não docentes, da Autarquia e de entidades representativas das actividades e instituições económicas, sociais, culturais e científicas, tendo em conta as características específicas dos vários níveis e tipologias de educação e de formação;

- e) Valorizar a cidadania europeia;
- f) Preservar o património natural e cultural, a defesa ambiental e gestão dos recursos;
- g) Promover a saúde individual, familiar e da comunidade.

A ESV tem como principais e importantes valores o trabalho, a responsabilidade, a criatividade, o diálogo, a liberdade, a cooperação, o compromisso a inovação e a confiança. Actualmente, existem quatro departamentos na escola, sendo eles:

- **DMCE** - Departamento das Matemáticas e Ciências Experimentais;
- **DSSH**- Departamento das Ciências Sociais e Humanas;
- **DE** - Departamento das Expressões;
- **DL**- Departamento das Línguas;
- **DNE**- Departamento Núcleos de Estágio.

O plano anual de actividades (PAAE) é um instrumento do exercício da autonomia da escola, onde estão definidos os objectivos, as formas de organização e programação das actividades, identificando os recursos necessários. O PAAE conta com a contribuição de todos os elementos da comunidade escolar e reparte com ela as responsabilidades pela dinamização, organização e acompanhamento das actividades. O PAAE é um dispositivo de operacionalização com as finalidades do Projecto Educativo de Escola (PEE). Trata-se pois, de um documento de planeamento orientador do trabalho das diferentes equipas, mas também o reflexo da missão da escola (ESV, 2009).

A ESV assume-se como uma instituição de serviço público, com um papel preponderante na educação e formação da comunidade. Os documentos estruturantes do PAAE, que articula o currículo com o contexto sociocultural e económico, são: o Projecto educativo da escola (PEE), o Projecto Curricular de Escola (PCE), o Regulamento Interno (RI), o regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas estipulado no Decreto-lei nº75/08, de 22 de Abril e, todo o quadro legislativo em vigor.

O PAAE intervém em diferentes domínios de acção. Os órgãos de administração e gestão, todas as estruturas de coordenação e supervisão e os serviços da ESV articulam a sua acção, promovendo o trabalho colaborativo. Os pais e encarregados de educação (E.Ed.) têm um papel fundamental e insubstituível. Assim, as actividades do PAAE exigem o envolvimento dos E.Ed no percurso escolar dos seus educandos e na vida da escola. As parcerias são accionadas e, sempre que possível, optimizadas.

O PAAE é financiado por dotações financeiras do OE e do orçamento privativo de escola, cujas verbas têm origem em dotações de compensação em receita. O Programa Operacional Potencial Humano (POPH) financia, também, algumas actividades no âmbito da iniciativa *Novas Oportunidades* (Portaria nº 711/2010, DR nº159, I Série, de 17 de Agosto, Resolução de Conselho de Ministros n.º 86/2007, DR nº 126, I Série, de 03 de Julho).

As acções do PAAE visam a prossecução dos objectivos do PEE, de acordo com os quatro eixos estratégicos do projecto:

- Eixo estratégico 1 – Sucesso escolar;
- Eixo estratégico 2 – Práticas;
- Eixo estratégico 3 – Relações na comunidade educativa;
- Eixo estratégico 4 – Formação e certificações.

O PAAE é um projecto dinâmico. A avaliação regular e sistemática, bem como as sugestões e/ou as expectativas da comunidade podem ser conducentes a alterações e mesmo à inclusão de novas actividades.

4.3.1 Oferta Educativa da ESV

A população estudantil da ESV provém das várias freguesias do concelho de Valongo, bem como dos concelhos limítrofes: Paredes e Gondomar.

A Escola oferece o 3º ciclo do ensino básico, o ensino secundário (onde se inserem os cursos científico-humanísticos, vocacionados para o prosseguimento de estudos de nível superior) e cursos profissionais,

(vocacionados para a qualificação inicial de alunos), privilegiando a sua inserção no mundo de trabalho, com direito a certificação profissional nível III, permitindo ainda, o prosseguimento de estudos - exemplo disto são os cursos CEF, EFA, CNO e profissionais). O quadro 3 evidencia a oferta educativa da ESV.

Quadro 3: Oferta Educativa da ESV no ano lectivo de 2010-2011

Oferta Educativa da ESV			Nº de turmas	N.º de Alunos
Ensino Básico (3º Ciclo)	Anos	7ª	5	141
		8ª	3	83
		9ª	4	104
Ensino Secundário	Áreas	Ciências Tecnológicas	18	492
		Ciências Socioeconómicas	3	82
		Línguas e Humanidades	8	216
Cursos de Educação e Formação de Jovens	T2 -	Curso de Pastelaria e Panificação	4	61
Cursos Profissionais		Técnico de Análise Laboratorial	2	35
		Técnico de Marketing:	2	24
		Técnico de Turismo	3	53
		Técnico de Electrónica Automação e Computadores	2	36
		Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos	5	86
		Técnico de Electrotecnia	1	21
		Técnico de Comércio	1	21
Cursos de Educação e Formação de Adultos	Dupla certificação	Ensino básico e formação profissional	1	10
	Ensino secundário	Formação escolar	3	43
Formações Modulares	Centro Novas Oportunidades		0	548
	Diagnóstico e encaminhamento de adultos para	Processos de RVCC de nível básico e de secundário	0	166
		Exames ao abrigo do Decreto-lei nº 357/2007 de 29 de Outubro	0	29
		Unidades de Formação de Curta Duração	0	30
		Nº total de alunos		2281

Reforço e Enriquecimento Curricular

Os projectos em desenvolvimento na Escola promovem actividades de reforço e/ou enriquecimento curricular. Estas actividades ocorrem para além do tempo lectivo dos alunos e são de frequência facultativa. Neste sentido, os projectos a seguir elencados desenvolvem actividades que têm como finalidade a recuperação de aprendizagens não realizadas, o reforço e o enriquecimento das aprendizagens realizadas.

Quadro 4: Projectos de promoção de actividades de enriquecimento curricular

Projectos de recuperação:
<i>PM – Plano da Matemática (3º Ciclo Ensino Básico)</i> <i>Com a Matemática nos Entendemos (Ensino Secundário)</i> <i>Get Cool ... at School</i> <i>Oficina de Escrita</i>

Outros projectos e clubes têm um papel fundamentalmente formativo da consciência cívica, mas de natureza mais cultural e mesmo lúdica.

Quadro 5: Projectos formativos da consciência cívica

Projectos formativos da consciência cívica
<i>Projecto Eurotopia 2100 - uma utopia interactiva</i> <i>Projecto Defesa do Consumidor</i> <i>Projecto Educação para a Saúde</i> <i>Parlamento dos Jovens</i> <i>Teatro na escola</i> <i>Clube de Protecção Civil - Prevenir Mais, Viver Melhor</i> <i>Clube Ar Livre e Património</i> <i>Clube Europeu</i> <i>Clube Despertar Consciências</i> <i>Clube de Jardinagem</i>

O Projecto *Fitnessgram* e o Projecto *Acorda*, ambos em parceria com a Faculdade de Desporto da Universidade do Porto, são projectos de investigação que visam promover hábitos saudáveis e combater a obesidade dos jovens, através da actividade física e desportiva.

O Desporto Escolar é um projecto essencial na promoção da saúde, na inclusão e integração social, na promoção de hábitos de prática desportiva e, em última análise, no combate ao insucesso e abandono escolar. As modalidades a funcionar na escola são: Orientação, Andebol, Badmington, Escalada, BTT e Dança.

No âmbito do programa COMENIUS, está a desenvolver-se em parceria com outras escolas europeias o projecto “Keep fit and active”, que envolve alunos do 3º ciclo do Ensino Básico e do Ensino Secundário. Também no âmbito do programa sectorial COMENIUS, contamos a partir de Março com um assistente, oriundo de Espanha.

Em suma, a ESV é uma Escola com missão de serviço público que garante uma oferta formativa diversificada, de forma a responder às expectativas da comunidade. A população discente, que comporta mais de 1500 alunos, é muito heterogénea, quer quanto ao nível etário e ao contexto sociocultural, quer quanto às características e expectativas. Pelo Centro Novas Oportunidades (CNO) já passaram mais de 1000 adultos. Esta diversidade, mais do que um constrangimento, revela-se um desafio e, sobretudo, uma responsabilidade.

4.3.2 Órgãos de administração e gestão da ESV

Os órgãos de administração e gestão da ESV são os seguintes (ESV, 2009):

- O **Conselho Geral** – é o órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa.
- O **Director** – é o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial.
- O **Conselho Pedagógico** – é o órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa da escola, nomeadamente nos domínios pedagógico-didácticos da orientação e acompanhamento dos alunos, da formação inicial e continua do pessoal docente e não docente. As estruturas que colaboram com este Conselho e com o

Director, no sentido de supervisão e acompanhamento das actividades escolares, promover o trabalho colaborativo e realizar a avaliação de desempenho do pessoal docente são:

1. *Departamentos curriculares* – são uma estrutura que visa a articulação e gestão curricular na aplicação do currículo nacional e dos programas e orientações curriculares e programáticas definidas a nível nacional, bem como o desenvolvimento de componentes curriculares por iniciativa da escola, procurando adequar o currículo às necessidades específicas dos alunos.
 2. *Departamento de Línguas;*
 3. *Departamento de Ciências Sociais e Humanas;*
 4. *Departamento de Matemáticas e Ciências Experimentais;*
 5. *Departamento de Expressões.*
- **Conselho de directores de turma do ensino básico;**
 - **Conselho dos directores de turma do ensino secundário;**
 - **Conselho dos directores de turma dos cursos profissionais;**
 - **Conselhos de turma** – é a estrutura responsável pela elaboração de um plano de trabalho para a organização, o acompanhamento e a avaliação das actividades a desenvolver com os alunos, que deve integrar estratégias de diferenciação pedagógica e de adequação curricular para o contexto da sala de actividades ou da turma, destinadas a promover a melhoria das condições de aprendizagem e articulação da escola- família.
 - Equipas técnico-pedagógicas dos cursos de educação e formação de adultos – **EFAS**
 - Equipa do centro de novas oportunidades – **CNO**
 - Equipa do plano tecnológico da educação – **PTE;**
 - Comissão de coordenação da avaliação de desempenho – **CCAD;**

- **Comissão de auto-avaliação da escola.**
- O **Conselho Administrativo** – é o órgão deliberativo em matéria administrativo- financeiro da escola, nos termos da legislação em vigor.

A Escola dispõe de serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos que funcionam na dependência do Director, podendo delegar estas funções no subdirector ou seus adjuntos.

- a) Serviços administrativos compreendem as seguintes áreas:
 - a. Contabilidade
 - i. Orçamental
 - ii. Fundo social europeu - FSE
 - b. Tesouraria
 - c. Área de gestão de processos:
 - i. Pessoal docente e não docente
 - ii. Alunos
- b) Serviços técnicos, que compreendem as seguintes áreas, cujo funcionamento será definido pelo Director:
 - a. Gestão de edifícios, instalações e equipamentos;
 - b. Apoio jurídico;
- c) Serviços técnico-pedagógicos compreendem as seguintes áreas:
 - a. Serviço de acção social escolar – SASE – serviço especializado de apoio aos alunos no domínio da acção social, visando uma justa e efectiva igualdade de oportunidades e sucesso escolar.
 - b. Serviço de psicologia e orientação – SPO – é uma unidade especializada de apoio educativo, sob a responsabilidade de um psicólogo, e que pode ter o apoio de docentes especializados em orientação escolar e profissional e de técnicos de serviço social.

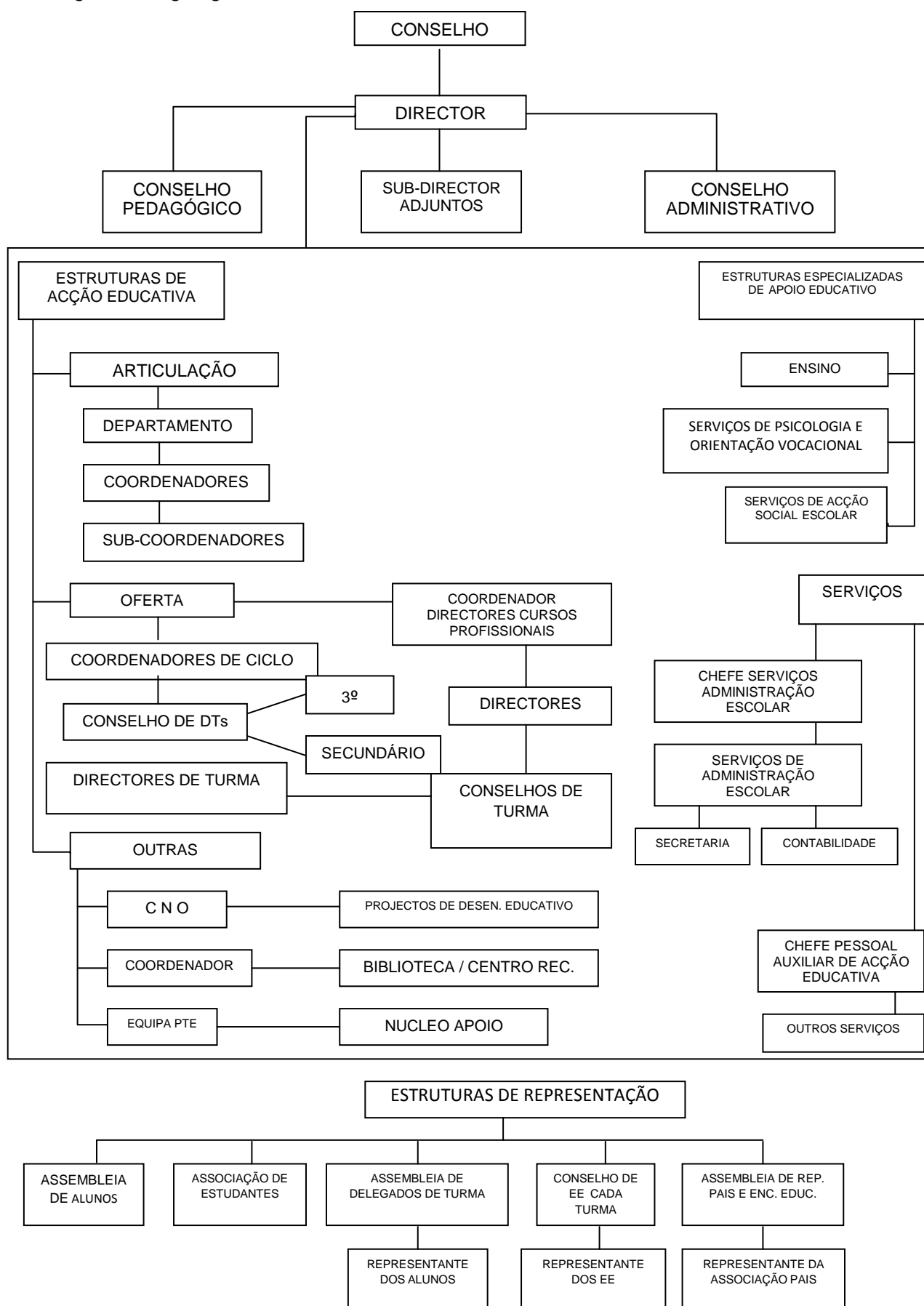
- c. Núcleo de apoio educativo – NAE – é um serviço técnico pedagógico que articula os recursos e as actividades de apoio especializado, com vista à prevenção do abandono escolar e a melhoria dos resultados escolares.
- d. Biblioteca escolar / centro de recursos educativos – BE/CRE – está integrada na rede nacional de bibliotecas escolares e disponibiliza aos utilizadores os recursos necessários à leitura, ao acesso, à utilização e à produção da informação em diferentes suportes.
- e. Salas de estudo – são implementadas para promover o apoio pedagógico que visa a melhoria dos resultados escolares e o apoio ao estudo orientado.

Dentro da Escola existem também as chamadas ESTRUTURAS de REPRESENTAÇÃO, as quais compreendem as seguintes:

- a) Assembleia de delegados de turmas;
 - a. Representantes dos alunos;
- b) Assembleia de alunos;
- c) Associação de Estudantes;
- d) Assembleia de representantes de pais e encarregados de educação;
- e) Conselho de encarregados educação de cada turma;
 - a. Representante dos encarregados educação;

Depois de identificar toda a estrutura organizativa da ESV, procedeu-se à elaboração do organigrama de funcionamento da ESV (figura 1).

Figura 1: Organigrama de funcionamento da ESV



4.3.3 Funcionamento interno da ESV

A ESV organizou o seu Projecto Educativo, o Regulamento Interno, o Regulamento dos Cursos Profissionais e ainda o Manual de Procedimentos. Todos estes documentos encontram-se fundamentados na diversa legislação, assim como, e de maior relevo, no Decreto-lei nº. 232/97, de 3 de Setembro, com a redacção e nos termos previstos na Portaria nº. 794/2000, de 20 de Setembro.

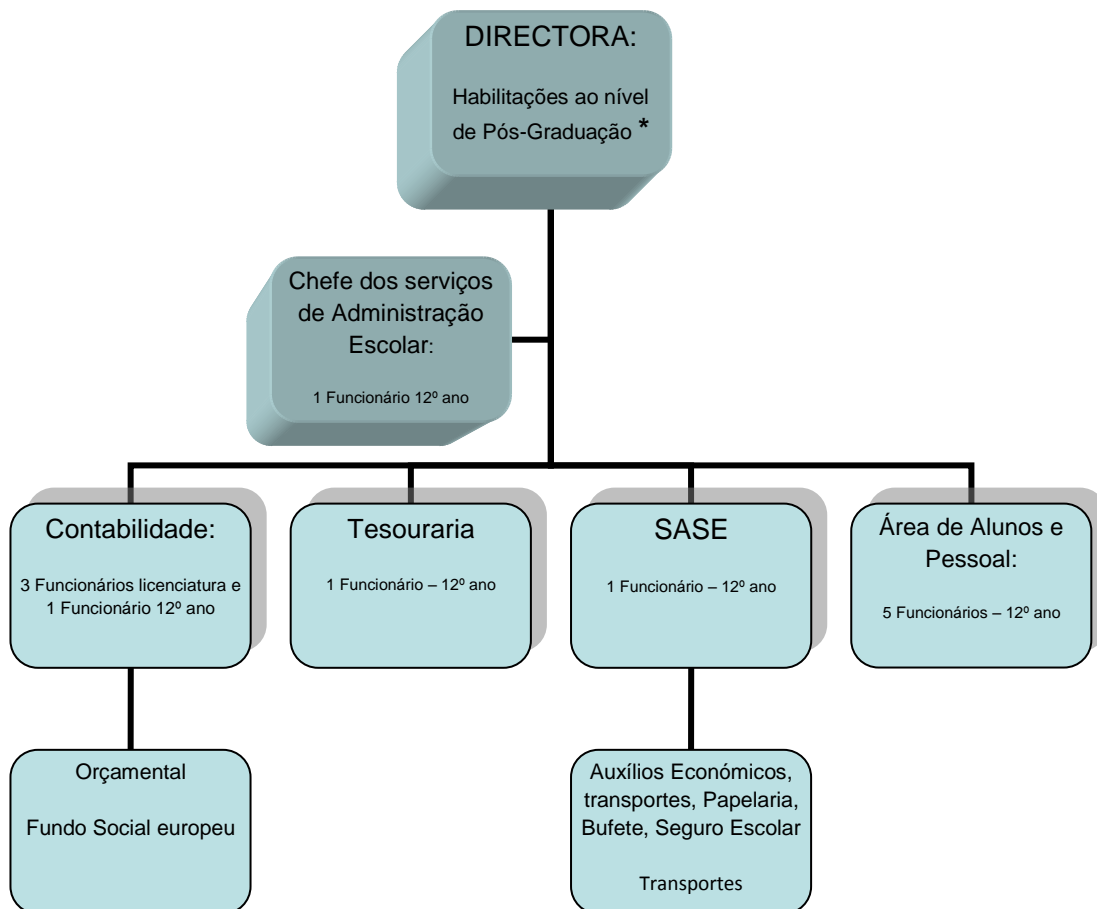
Como o objectivo deste estudo assenta na aplicação do POC-E na referida instituição, dá-se maior ênfase ao Manual de Procedimentos que foi elaborado pela Direcção, destinando-se a enquadrar os procedimentos relativos à relevação contabilística exigível à escola, bem como definir as boas práticas que assegurem a optimização da funcionalidade de todos os serviços de natureza administrativa e de apoio à actividade da escola.

É de referência RELEVANTE os financiamentos da escola, nomeadamente os níveis de ensino quanto aos alunos. Assim, o ensino básico e secundário são financiados pelo Estado Português (designado por ensino regular). Todos os outros cursos de qualificação de nível III são financiados pelo Fundo Social Europeu, que tem regras e formas de gestão bem diferentes.

A figura 2 visa representar o funcionamento dos serviços administrativos na ESV vigente aquando da análise e desenvolvimento deste estudo.

Tal como se pode constatar, os **Serviços Administrativos** são organizados por áreas. A supervisão cabe à Chefe dos Serviços de Administração Escolar. O organograma, horário e prioridades de atendimento ao público, encontram-se afixados, podendo o horário ser alterado de acordo com as necessidades da comunidade educativa ou conveniência de serviço. A Chefe dos Serviços de Administração Escolar reporta à Directora da Escola e integra o Conselho Administrativo.

Figura 2: Organigrama dos serviços administrativos da ESV no ano lectivo 2010-2011



* Pós-graduada em Administração Escolar e Administração Educacional, Pós-graduada em Capacitação Institucional para a Melhoria do Desempenho de Educação e Formação e, Mestre em Ciências da Educação, especialidade em Administração e Organização Escolar

O organigrama dos Serviços Administrativos, tendo em conta a sua dimensão, representa apenas uma secção da escola. Como se pode visualizar, todos os funcionários reportam à chefe dos serviços de administração escolar, estando esta adstrita à directora. As fichas de funções são elaboradas tendo em conta períodos de maior intensidade de algumas tarefas. Os Serviços Administrativos directamente relacionados com alunos e pessoal funcionarão em regime de “Gestão de Processos”. Assim cada funcionário ficará, conforme listagem anual, responsável na íntegra pelo acompanhamento dos processos.

Os gestores de processos devem organizar atempadamente e de forma rigorosa os processos do pessoal docente, não docente e alunos que lhe estão atribuídos.

4.3.4 Aplicação do POC-E na ESV

Um dos objectivos do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos seus planos sectoriais é permitir a avaliação da economia, eficácia e eficiência com que a entidade pública é gerida.

Decorreram vários anos sobre a publicação do POCP que avivou o interesse pela aplicação dos sistemas contabilísticos na Administração Pública. Este plano pressupõe a “uniformização dos critérios contabilísticos e consagra como requisitos gerais da autorização da despesa a verificação dos princípios de economia, eficiência e eficácia, para além da conformidade legal e regularidade financeira” (Cravo *et al.*, 2001:55), permitindo-lhe ser um instrumento de apoio aos órgãos de gestão e demais utilizadores da informação.

A publicação do POC-E em Setembro de 2000 acresce, ao estabelecido no POCP, as normas de consolidação e as regras necessárias para a implementação da contabilidade pública na educação, que sendo um sistema contabilístico obrigatório é referido como um importante instrumento de gestão para a análise e controlo dos orçamentos públicos. É ainda esperado que, com base na informação obtida nesse sistema contabilístico, sejam calculados indicadores, a incluir no Relatório de gestão e que, contribuam para a análise e avaliação da eficiência, eficácia e economia.

De acordo com o artigo 6º da Portaria nº 794/2000, a implementação deste plano sectorial deveria obedecer à seguinte calendarização:

- No ano económico de 2000 a sua aplicação era facultativa para as entidades e organismos que reunissem condições para o aplicar (no entanto, até 31 de Dezembro esta previsto estarem elaborados e aprovados o inventário e a respectiva avaliação de todos os bens,

direitos e obrigações de modo a que se pudesse iniciar o sistema de contabilidade patrimonial);

- No ano 2001 a sua aplicação era obrigatória para organismos com autonomia administrativa e financeira;
- Em 2002 a sua aplicação era obrigatória para os restantes, sendo também prevista nesta data, a obrigatoriedade da consolidação de contas para as universidades e institutos politécnicos.

Reconhecendo-se a importância da aplicação do POC-E, na efectiva reforma da Administração Pública, nesta secção pretendemos verificar: se a ESV implementou o sistema contabilístico previstos no plano sectorial para a educação; se essa implementação exigiu adequação ou renovação do *software*, bem como formação específica; as dificuldades sentidas nessa implementação; se a informação disponibilizada pelo sistema contabilístico, para além do cumprimento da legalidade, também apoia a gestão; se o sistema contabilístico implementado contribui igualmente para adquirir informação para apoiar a gestão e avaliar a eficiência, a eficácia e a economia.

Na caracterização do serviço de contabilidade, pretendeu-se conhecer as habilitações dos recursos humanos, bem como a adequação/substituição da aplicação informática para aplicação do POC-E e ainda as dificuldades surgidas na implementação deste plano sectorial.

Esta pesquisa preocupou-se em contribuir para analisar a aplicação da legislação, na gestão administrativa e financeira da Escola Secundária de Valongo, propondo premissas básicas para o aperfeiçoamento da gestão administrativa e financeira dessa instituição.

Quando este projecto começou foi necessário começar do zero e solicitar informações acerca de todos os procedimentos dentro da escola. Numa primeira fase, através de um método de observação directo, verifiquei as funções de cada elemento e as suas funções. A informação recolhida foi possível com a colaboração dada pela chefe dos serviços administrativos.

Assim, temos a seguinte distribuição de serviços pelas respectivas áreas:

- Chefe dos Serviços de Administração Escolar – Maria Otília Mesquita
- Assistente Técnico/ A.S.E. – Camilo Olo
- Assistente Técnico/ Contabilidade Orçamental – Paula Neto, Adélia Barbosa
- Assistente Técnico/ Contabilidade (POPH) – Sofia Fernandes, Bruno Alves
- Assistente Técnico/ Tesouraria – Leonilde Maria
- Assistente Técnico /aprovisionamento/ CIBE – Adélia Barbosa,Camilo Olo
- Assistente Técnico/ Vencimentos – Abílio Moreira
- Assistente Técnico/Alunos – Fátima Costa, Fátima Santos, Alíria Pereira, Rosário Pedro,

De seguida são apresentados os procedimentos e tarefas inerentes a cada serviço/funcionário (ESV, 2010).

➤ *À Chefe dos Serviços de Administração Escolar compete:*

1. Coordenar toda a actividade administrativa, na dependência da Direcção Executiva, nas áreas da gestão de recursos humanos, da gestão financeira, patrimonial e de aquisições, de expediente e arquivo bem como de atendimento e informação a alunos, Encarregados de Educação, Pessoal Docente e Não Docente e a outros utentes da escola;
2. Ter à sua guarda e responsabilidade o selo branco, livros de Exames, pontos de Exames, contas de gerência, livros de contabilidade, processos confidenciais que lhe sejam entregues e outros;
3. Secretariar o Conselho Administrativo;
4. Dirigir e orientar o pessoal afecto a diferentes áreas administrativas no exercício diário das suas tarefas;
5. Propor medidas para modernizar e implementar um serviço administrativo aberto e eficaz a toda a comunidade educativa;

6. Preparar e submeter a despacho do órgão de gestão os assuntos respeitantes ao funcionamento da escola;
7. Propor as alterações de serviço que entenda ser necessário fazer em épocas de mais serviço, excepcionais e ocasionais por motivo de faltas e licenças;
8. Assegurar a elaboração do projecto de orçamento de acordo com as linhas traçadas pelo Conselho Geral.

➤ *Ao funcionário da Acção Social Escolar compete:*

1. Proceder ao registo informático de entrada e saída de produtos dos vários sectores afectos à ASE e Registo Diário de Facturas SASE;
2. Lançamento de receitas e despesas;
3. Elaboração de mapas 7/A, trimestrais; transportes; auxílios económicos; seguro escolar;
4. Colaborar na organização Conta Gerência com a Contabilidade;
5. Proceder a análise dos boletins de subsídio, listas e reclamações;
6. Controlar o funcionamento da Papelaria, Refeitório e Bufete;
7. Acidentes Escolares.

➤ *Aos funcionários da Área de Contabilidade compete:*

1. Registar os livros oficiais de escrituração de acordo com o superiormente determinado;
2. Apresentar relações de necessidade e o respectivo cabimento para despacho da Presidente do Conselho Administrativo e elaborar posteriormente a respectiva requisição oficial;
3. Colaborar na execução dos balancetes de despesa e conferência de reconciliações bancárias para reunião do CA, a realizar de acordo com o calendário aprovado;

4. Elaborar requisições de fundos / material/ despesas com Compensação em Receitas e enviar ao GEF até ao dia 17 de cada mês;
5. Classificar as despesas por Actividades e elaborar mapas auxiliares;
6. Colaborar com a CSAE na elaboração dos orçamentos: Escola e Compensação em Receitas de acordo com as linhas orientadoras do Conselho Geral e aprovação do Conselho Administrativo;
7. Organizar as Contas de Gerência para aprovação e envio ao Tribunal de Contas até 30 de Abril e DREN (SASE até 30 de Abril);
8. Enviar mapas ao Tribunal de Contas até Fevereiro;
9. Enviar protocolo ADSE até ao dia 10 de cada mês;
10. Elaborar reconciliações bancárias.

Existem, ainda, dois funcionários com parte do horário de trabalho afectos aos trâmites administrativos do Programa Operacional Potencial Humano (POPH), no âmbito das outras ofertas educativas e ou profissionalizantes, a saber – Cursos de Educação e Formação, Cursos Profissionais, Cursos de Educação e Formação de Adultos e Processo de Reconhecimento, Validação e de Certificação de Competências.

➤ *À funcionária da Área de Tesouraria compete:*

1. Arrecadar todas as receitas e depositá-las nas respectivas contas;
2. Proceder aos pagamentos dentro das normas legais;
3. Escriturar as receitas e despesas na Folha Cofre;
4. Elaborar guias de descontos, reposições e de receitas;
5. Colaborar na reconciliação bancária para conferência do Conselho Administrativo;
6. Executar outras tarefas: participar na análise das propostas de fornecedores, contratos, requisição de Pessoal e reuniões do Conselho Administrativo.

➤ *Ao funcionário da Área de Vencimentos compete:*

1. Organizar e manter actualizados os processos relativos à situação do pessoal docente e não docente, designadamente o processamento de vencimentos;
2. Elaborar requisição de fundos de pessoal e respectivos descontos para a Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações.

➤ *Aos funcionários da Área de Alunos compete:*

1. Executar o trabalho que engloba a totalidade dos alunos: estatísticas, mapas de matrículas, manuseamento das aplicações informáticas WINGA (Gestão de Alunos); ENES e ENEB (Processo de exames); etc;
2. Proceder ao tratamento de dados relativos ao lançamento do ano escolar: organização de turmas, confirmação das equivalências, etc;
3. Organizar termos de exame em colaboração com o Gabinete de Recursos;
4. Organização de Dossiers de Processos Administrativos dos alunos, enquadrados por turmas;
5. Arquivo dos dossiers.

Existem, ainda, dois funcionários com parte do respectivo horário de trabalho afecto ao Centro Novas Oportunidades e que cuidarão dos processos iniciais dos formandos.

➤ *Ao funcionário da área de Aprovisionamento/ Economato compete:*

1. Conferir toda a mercadoria entrada e saída da escola sede, mediante registos diários, e entregá-la mediante requisição;
2. Proceder à verificação e controlo dos pesos dos produtos de Refeitório e Bufete, pedir aferição periódica dos pesos da balança;

3. Receber as relações de necessidades e enviar à Contabilidade, proceder à entrada das facturas para posterior registo, rubricar o recebimento;
4. Ter à sua única guarda as chaves das despensas de produtos alimentares, e outros bens;
5. Fazer o registo de bens, actualizar o inventário, mediante as alterações participadas pelos responsáveis do espaço ou pelos coordenadores de departamentos;
6. Proceder ao envio do suporte informático para a D G. Património até 31 de Março de cada ano.

No que diz respeito ao processo de registo contabilístico, observei que este era composto por 6 fases, sequenciais ao longo do ano fiscal. A primeira fase traduz-se na elaboração de proposta de orçamento, para que a escola possa funcionar, já que depende do OE para sobreviver. A segunda fase obedece ao ciclo de receitas, a terceira ao ciclo de despesas, a quarta, escrituração contabilística, a quinta procedimentos e o sistema de controlo e a sexta a execução do orçamento.

Assim, passo a explicar o que compõem cada uma das fases.

Resumidamente e de acordo com o manual de sistema de controlo interno, aprovado em Conselho Administrativo, em 2010 nesta escola, temos:

1º Fase – elaboração do orçamento

Geralmente, as actividades relacionadas com o processo de elaboração da proposta de orçamento das escolas secundárias ficam a cargo do director, ou a quem este delegar, e do chefe dos serviços de administração escolar. Este processo envolve a arrecadação de alguns documentos básicos de gestão administrativa e financeira, nomeadamente o Plano de Actividades, Plano de Aplicação de Receitas, Projecto Educativo e Programação Financeira.

Para a elaboração do orçamento, é necessário que as linhas orientadoras sejam definidas pela Assembleia de Escola e tenham em conta as receitas próprias geradas, assim como o orçamento do ano transacto. No entanto, a par desta, tem de existir articulação com o projecto educativo, o plano de actividades e, também, caso exista, um plano de aplicação das receitas próprias. Isto porque, se estes instrumentos estiverem articulados, o sucesso da gestão administrativa e financeira torna-se uma realidade. Por outro lado, embora a direcção não dê muita relevância à existência de um plano de aplicação das receitas próprias, o facto é que este é de extrema importância para uma programação financeira, pois permite às escolas saber em que altura do ano arrecada maior parte das receitas, de modo a ter uma melhor planificação das despesas no orçamento.

O orçamento é elaborado seguindo os parâmetros enunciados, o que se torna importante dado que cada vez mais a autonomia administrativa e financeira é uma realidade nas escolas. A escola adquire a liberdade de definir o rumo a tomar através da elaboração do projecto educativo e o plano de actividade fica com uma maior abrangência para a tomada das decisões, e a capacidade de gestão ao nível das estratégias reflecte níveis mais elevados.

A liberdade da gestão financeira permite que a escola mobilize os recursos necessários para realizar as suas despesas correntes, permitindo assim assegurar as suas prioridades básicas, mas também a autonomia dá-lhe maiores responsabilidades pelos seus actos.

O processo de autonomia administrativa e financeira, concedida pelo governo, através da resolução n.º 21/97, de 7 de Abril, mais tarde, garantida pelos Decretos-lei n.º 18, 19 e 20/2002, de 19 de Agosto, mais recentemente pelo **Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de Abril**, autonomia administrativa facilita a resolução de alguns problemas, quer a nível pedagógico quer a nível administrativo, permitindo uma gestão mais transparente, apesar de existir alguma burocracia.

2º Fase - Receita

Quanto a este ciclo, pode dizer-se que é de extrema importância, dado que todas as receitas devem ser sistematicamente depositadas na conta bancária da escola e, de acordo com a legislação em vigor, não deve existir manuseio de dinheiro no caixa.

Nesta fase, existem procedimentos que têm de ser seguidos rigorosamente, para que o regime jurídico seja cumprido: todos os documentos justificativos de receitas têm de existir, as folhas de caixas são elaboradas diariamente e conferidas com os respectivos documentos de receita. Como se refere atrás, as receitas diárias tem de ser depositadas, e na íntegra, diariamente.

No que concerne à questão de fiabilidade e do processo de arrecadação da receita, a secretaria está equipada com instrumentos que lhe permite controlar as entradas de todas as receitas. Este controlo é conseguido em geral através de registo em livros de recibos. Nos restantes departamentos, tais como bufete, refeitório e papelaria, a escola tem implementado um sistema de Automação Interna através de um cartão de ondas-rádio, que permite o controlo de diversos serviços. O cartão serve de porta-moedas multibanco interno, com carregamentos num terminal específico situado na papelaria. A aquisição de produtos pelos utentes é assegurada pela utilização desse mesmo cartão. É efectuada a venda directa também na papelaria com a sua apresentação, ao qual é debitado a importância da compra. De acordo com a lei em vigor, esta incumbência está adstrita à escola, de forma a dar maior grau de fiabilidade a esse procedimento.

Assim, a escola cumpre os normativos, arquivando todos os comprovativos que a possa comprometer. Com relação aos recursos financeiros salienta-se que não são suficientes para cobrir as despesas. O que contribui, por vezes, para esta situação é a não actualização da propina e emolumentos, pois a taxa de inflação não é considerada, bem como irregularidades no pagamento das propinas.

No Regulamento de Sistema de Controlo Interno, as Receitas espelham-se da seguinte forma:

- As receitas mantêm a segregação de correntes e de capital assentando em três níveis principais: capítulo, grupo e artigo;
- As receitas correntes agrupam-se em 8 capítulos e as receitas de capital em 5 (decreto-lei nº 26/2002 de 14 de Fevereiro);
- O Conselho Administrativo é responsável pelo dimensionamento das verbas do OE, distribuindo-o pelas diferentes rubricas orçamentais.
- Pode também gerar receitas próprias do produto de vendas de bens/serviços do Orçamento de Dotação de Compensação e Receitas (DCR) reforçando as receitas atribuídas. Estas são entregues na tesouraria da escola diariamente e enviadas até ao dia 10 do mês seguinte, nos cofres do Estado para cabimentar e posterior requisição;
- As receitas do Estado são requisitadas por duodécimos, ficando disponíveis na CGD em conta à ordem do Conselho Administrativo, utilizáveis em função das áreas indicadas;
- Constituem receitas do SASE os subsídios atribuídos pela DREN e as despesas resultantes dos lucros de venda de produtos, artigos e refeições;
- Diariamente, são os funcionários da papelaria que entregam as verbas do carregamentos dos cartões à tesoureira, e esta confere o valor pelos talões dos carregamentos apresentados;
- O funcionário do Serviço do ASE elabora a folha de caixa diária com a indicação da respectiva receita, através dos valores apurados nos relatórios de vendas no Bufete, Refeitório e Papelaria o que após conferência da tesoureira constitui a receita do dia;
- O apuro do dia, carregamentos dos cartões menos as despesas diárias, é depositado na Caixa Geral de Depósitos. O diferencial é escriturado em livro constituindo saldo depositado na Conta Depósitos Diversos (correspondente ao saldo da totalidade dos cartões);
- O funcionário auxiliar destacado para o efeito procede diariamente aos depósitos bancários, na CGD às 14 h e 45 m e à expedição do correio, nos CTT, cerca das 16h e 00 m;

- Sempre que o pessoal docente, não docente e discente solicitar serão reembolsados do saldo do seu cartão.

3º Fase - Despesas

Este ciclo está relacionado com as despesas, sendo estas autorizadas pelo Director. A aplicação das despesas é efectuada de acordo com o tipo de procedimento, adequando-o em função do valor da despesa. Por último, são formalizadas as consultas a fornecedores para aquisições superiores, sendo estas formalizadas por qualquer meio escrito. Os pagamentos são feitos por meio de cheque nominal, assinados por duas pessoas: a tesoureira e a directora. Este ciclo está subdividido em 3 partes diferentes. A primeira é o regime de aquisição de bens e serviços, a segunda o regime de realização das despesas e a terceira a autorização e emissão de meios de pagamento.

Aquisição de bens e serviços

O regime de aquisição de bens e serviços, desenhado na primeira parte da fase da despesa, retrata a organização do processo de aquisição por cada fornecimento, a sua formalização por escrito, através de documento próprio chamado de relação de necessidades, assim como, da efectivação da própria aquisição de bens e serviços, efectuando-se mediante um documento chamado de requisição oficial. Assim, a escola estipula no seu regulamento interno esta especificidade, dando cumprimento ao estipulado no artigo 24º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto –Lei n.º 1/2005 de 4 de Janeiro, que refere a obrigatoriedade de aquisição por fornecedor. A organização dos documentos por fornecedor é de extrema relevância para a consulta no caso do controlo. Estas aquisições são formalmente solicitadas por escrito, preenchendo um documento chamado “Relação de Necessidades”. Com este procedimento, assegura-se que o processo de aquisição interna é feito em função das prioridades e disponibilidades. Seguidamente realiza-se o processo de aquisição mediante preenchimento de um modelo chamado de “Requisição Oficial”, cumprindo o estabelecido no Decreto-Lei n.º 34:332/44 de 27 de Dezembro de 1944 –

Aprova os livros e modelos oficiais de escrituração e Portaria n.º 11:155/45 de 5 de Novembro de 1945 – Estabelece a obrigatoriedade da utilização dos livros e modelos oficiais de acordo com os organismos públicos. Não se deve esquecer que só se inicia procedimento da requisição após a cabimentação, ou seja, autorização das compras, e que deverá conter para além das especificações qualitativas, quantitativas e preços acordados e o local de entrega.

A aquisição de bens é da competência do CA de acordo com o art. n.º 17 do Decreto – Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, com base em requisição externa, após a verificação do cumprimento das normas legais aplicáveis. A operação de aquisição de bens inicia-se com o convite a todos os interessados no fornecimento de produtos, para o respectivo ano civil, conforme o art. 151º do Decreto-lei nº 197/99 de 08 de Julho. Na entrega de propostas e exclusão para aquisição, cumprir-se-á o art. 152 º.

Na aquisição até 25.000 euros, as propostas são analisadas pelos serviços em reunião de Conselho Administrativo, competindo ao Presidente deste Conselho a decisão final para autorização das despesas. É dispensada a audiência prévia dos interessados (art. 154º). Para aquisições com valores superiores a 25.000 euros, o procedimento é conduzido por uma comissão (art. 155º). A comissão procederá à abertura, à análise das propostas, bem como ao relatório final, que submete ao Director para escolha do adjudicatório e autorização de despesa.

Logo que o processo de aquisição de bens e serviços se encontre concluído, aguarda-se a relação de necessidades dos sectores intervenientes, procedendo-se às operações descritas no quadro 6.

Quadro 6: Circuito de procedimentos da aquisição de Bens na ESV

Sector Interveniante		Serviço Requiritante.	Serviços Administrativos			D/CA *
Descrição			Serviços Aprovevisionamento	Contabilidade	Chefe Serv. Ad. Escolar	
1	Elaboração relação necessidades (triplicado)	•*				
2	Fornecimento de material disponível actualiza fichas de existência e arquiva relação. necessidades	•	•			
3	Se não há material disponível envia relação necessidades		•*	•*		
4	Informação cabimento verba e envio para despacho assinada C.A.			•*		
5	Despacho da Presidente. Cons. Administrativo.			•*	•*	•*
6	Devolução relação necessidades despachada e assinada CA			•*	•*	•*
7	Regista no livro conta correntes para cativação verba e emite requisição. Oficial 689			•*		
8	Assinatura e selo branco CSAE			•*	•*	
9	Devolução contabilidade aquisição			•*	•*	
10	Conferência do material com requisição, guia de remessa e factura – registo de entradas		•*	•*		
11	Conferência do material recebido com triplicado da relação necessidades	•*	•*			
12	Devolução facturas para registo nos livros oficiais e pagamentos		•*	•*		

* D/CA - Conselho Administrativo

Mais concretamente e por um exemplo prático:

Serviço requiritante – Bufete / Papelaria - Preenche relação de necessidades – (mod. 110 – EME)

Técnico SASE/Aprovisionamento – Leva à Chefe de Serviços Ad. Escolar

Chefe de S. Ad. Escolar – Cabimenta e leva ao Conselho Administrativo

Conselho Administrativo – Autoriza a despesa

Contabilidade – Elabora a requisição oficial (mod. 689 - INCM)

CSAE (...) – Assina a requisição oficial e envia ao fornecedor

Realização das despesas

Em cumprimento com a lei relativamente aos procedimentos a adoptar para realizar as despesas (Decreto-lei 19/2002 de 19 de Agosto, artigo 27º n.º 2), as despesas são autorizadas pelo Director. Os procedimentos a adoptar são efectuados em função do valor da despesa, das consultas a fornecedores (propostas formalizadas por escrito e consultadas no mínimo três propostas ou

orçamentos). As despesas de OE e DCR são escrituradas de acordo com o esquema de classificação apresentado no Decreto-Lei Nº 26/2002 de 14 de Fevereiro, estas são diferenciadas entre despesas correntes e despesas de capital. Estas estão divididas em agrupamentos e são objecto de análise individualizada de acordo com a sua caracterização e delimitação de conteúdo desagregando-se em subgrupos.

Autorização e emissão dos meios de pagamento

A autorização e emissão de meios de pagamento são efectuadas por cheque nominal, transferência bancária preferencialmente, respeitando assim aquilo que está regulamentado na lei. Para além disto, estes cheques são assinados incondicionalmente pela tesoureira e pela directora, ou em falta desta por um elemento por ela delegado, tendo em consideração que é o responsável máximo pela autorização das despesas.

Os pagamentos só podem ser efectuados desde que acompanhados da requisição ou que tenham por base um contrato. Deve respeitar-se a ordem de entrada nos Serviços Administrativos e a autorização em reunião do Conselho Administrativo. Depois a tesoureira efectua a emissão de cheques.

A autorização e emissão dos meios de pagamento na escola faz-se da seguinte forma:

Para a contabilidade geral:

Recepção da Factura – Expediente geral

CSAE – Classifica o documento

Contabilidade – Registo no livro-diário de facturas e no livro de contas correntes

CSAE – Encaminha para CA a autorização de pagamento

Tesoureiro – Registo de pagamento na folha de cofre e prepara pagamento (Cheque, transferência bancária)

Contabilidade – Registo do pagamento no livro de caixa centralizador

Tesoureira – Arquiva com os documentos de liquidação respectivos.

Para serviços e bens do SASE

Recepção e Conferência da Mercadoria – Técnico do SASE

Recepção da Fatura - Técnico do SASE entrega na Contabilidade

Contabilidade – Registo no livro-diário de facturas e no livro de caixa

Tesoureiro – Registo de pagamento na folha de cofre e prepara pagamento (Cheque, transferência bancária)

CSAE – Encaminha para CA a autorização de pagamento

Tesoureiro – Arquiva com os documentos de liquidação respectivos.

4º Fase - Escrituração contabilística

Esta fase descreve a escrituração contabilística que é composto por cinco etapas diferentes mas complementares de extrema importância:

1. A primeira retrata que os lançamentos no Registo Diário de Facturas conferem com as requisições oficiais emitidas;
2. A segunda, que os documentos que constam do Registo Diário de Facturas são lançados em Folhas de Cofre ou pendentes de pagamento;
3. A terceira que os lançamentos efectuados no Livro de Caixa centralizador correspondem aos documentos referenciados nas Folhas de Cofre;
4. A quarta que no Livro de Caixa, o saldo transitada do mês anterior está correctamente apurada;
5. A quinta que no Livro de Caixa, o saldo a transitar para o mês seguinte está correctamente apurado.

Como acaba de ser demonstrado, nesta fase existe uma série de procedimentos adoptados que retarda a eficiência e eficácia da informação, tornando moroso e envolvendo recursos humanos que poderiam ser aproveitados para outras tarefas, nomeadamente com a produção de informação útil para a tomada de decisão (ex: indicadores de gestão). Estes

procedimentos poderiam ser agilizados, através de um suporte informático existente na escola, de carácter obrigatório e licenciado. Mas, se existem tais ferramentas informáticas, porque não utilizá-las no sentido de tornar mais rápida, eficiente e eficaz, os mecanismos de registo da informação contabilística?

Foi proposto à direcção começar a utilizá-la. No entanto, dificuldades de ordem técnica e de recursos inviabilizaram-na, na medida em que era necessária formação e conhecimentos especializados na área da contabilidade, não só orçamental, mas também patrimonial e analítica embora de uma forma simplificada.

O primeiro passo surgiu com uma reunião entre os serviços de contabilidade e a direcção, para análise de recursos humanos e experiência a nível contabilístico orçamental e patrimonial essencialmente, assim como ao nível informático.

Concluiu-se que as pessoas que integravam a área da contabilidade eram detentoras de algumas das características necessárias. No entanto, verificou-se que havia pessoas que não detinham experiência em contabilidade orçamental, outras na área patrimonial e nenhuma com experiência ao nível da aplicação informática.

A direcção decidiu então, que seria ministrada formação a pelo menos uma funcionária, de forma a captar a informação necessária e transmiti-la posteriormente a todas as restantes colegas. A direcção elaborou pedido junto do Organismo superior, ou seja à DREN, para reforço de verbas ou formação, de acordo com a legislação em vigor, com o intuito de agilizar o processo, o que foi recusado.

Estando o poder centralizado na Direcção (gestão autocrática), esta procedeu a diligências no sentido de apenas uma pessoa ser contemplada com formação, dada a falta de verbas e a não autorização por parte dos responsáveis de hierarquia mais elevada (DREN) em darem formação e informação sobre esta matéria. Embora efectuando uma gestão apertada, com falta de verbas, a direcção decidiu pela implementação do POC-E, encontrando-se nessa fase.

Como se verifica pela observação presenciada, nesta fase existe uma série de factores intervenientes, externos e internos, que dificultam e/ou impedem o pleno exercício da autonomia administrativa e financeira da escola. Pode-se dizer que os factores internos mais evidenciados são:

- a) Insuficiência dos recursos para fazer face às necessidades das escolas;
- c) Falta de pessoal administrativo qualificado;
- d) Liderança autocrática das escolas;

Os principais factores externos que dificultam e/ou impedem são:

- a) A interferência desnecessária por parte dos serviços centrais do Ministério da Educação nas tomadas das decisões internas das escolas;
- c) Algumas despesas que carecem de parecer e autorizações dos superiores hierárquicos dos serviços centrais do Ministério da Educação;
- d) Não assumpção da responsabilidade na formação de pessoal, por parte do Ministério da Educação.

É neste ciclo que reside a maior parte das dificuldades relativamente à aplicação do POC-E, pois é neste ciclo que a aplicação do POC-E se releva como fundamental enquanto ferramenta de informação.

5º Fase - Procedimentos e Sistema de Controlo

Quanto aos procedimentos e sistema de controlo, que nesta fase são compostos por vários itens, constatou-se que relativamente ao mobiliário e ao equipamento afectos aos sectores da escola constam do cadastro e Inventário dos Bens da Escola (de acordo com a **Portaria n.º 671/2000 de 17 de Abril**). Assim, a base de dados informáticos com esta informação tem sido permanentemente actualizada, estando uma pessoa adstrita a esta função. Verificou-se também a existência de procedimentos da reconciliação bancária que pontualmente é feita entre os extractos da conta corrente e os fornecedores, as quais se devem encontrar lavradas nos diferentes livros. Todavia, é necessário efectuar a reconciliação mensal ou trimestralmente

conforme os sectores. Esta situação é feita por funcionários distintos, um dos quais não manuseia valores. Verificou-se a coesão da numeração dos documentos com as rubricas orçamentadas. A existência de procedimentos de arquivo da documentação contabilística, que deverá ser composta não só por originais, mas também deve conter os duplicados, para evitar que no caso da perda de original haja um duplicado, e depois que haja segregações de funções de forma que cada sector fique na posse dos documentos comprovativos dos actos realizados.

Independentemente da legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho, no seu artigo 32º) prever um fundo de maneo e a sua forma de utilização estar regulamentada, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis, a escola não dispõem de fundo maneo, dado ter sido aprovado pela direcção que todas as despesas estejam documentadas através da emissão de cheque ou transferência bancária.

O balancete de execução financeira mensal é elaborado e submetido a apreciação do Conselho Administrativo. Este documento é elaborado manualmente. Uma das necessidades apreendidas é precisamente este ponto, tornando-se necessário o que foi referido anteriormente, ou seja, aplicação urgente do POC-E e da aplicação informática, no sentido de agilizar a produção desta informação. Sendo este item uma forma de controlo interno, é importante que por si só, a constituição de uma sólida estrutura de controlo interno não se constitui em garantia da eficácia. Torna-se necessário que se avalie periodicamente se as normas estão a ser cumpridas e se essas normas necessitam ou não de alterações ou de actualizações diante de novos pressupostos e actualidades.

Em acordo com o artigo 15º do Decreto-Lei n.º 19/2002, a documentação de receita e despesa está arquivada por sectores e a conta de gerência integra todos os documentos que dela fazem parte. A conta de gerência das escolas apresenta um conjunto de documentos que se julga necessários para o efeito de análise e apreciação por parte das autoridades competentes. Por isso, esses documentos exigidos estão regulamentados.

A apresentação das contas anuais é apresentada num documento chamado de conta de gerência e é aprovado pelo Conselho Administrativo, Assembleia de Escola e enviada ao Tribunal de Contas dentro do prazo fixado. A sua aprovação final é feita no Tribunal de Contas que é o órgão competente para o seu julgamento. Todos os mapas e documentos demonstrativos da gestão relativas a cada período são entregues.

No que se refere ao procedimento do sistema de controlo, falta analisar quanto à segregação de funções. Da análise efectuada concluiu-se que não existe uma segregação de funções entre o economato e a contabilidade. No entanto, verifica-se que existe entre a contabilidade e a tesouraria, assim como entre a entidade autorizadora de pagamentos e a tesouraria. Isto significa que ao nível do controlo interno existem falhas que devem ser corrigidas na escola. De acordo com o princípio do controlo interno da segregação de funções, deve haver separação entre as funções de autorização ou aprovação de operações e a execução, controlo e a contabilização das mesmas.

Assim, é necessário melhorar o sistema de controlo interno, com a introdução de mecanismos que façam com que a escola defina os seus objectivos com maior clareza, ter uma programação adequada das actividades, fazer os registos diários de todas as receitas cobradas e despesas realizadas, elaborar balancetes, diários e conta gerência pela aplicação do POC-E, definir um plano de contas mais adequado à realidade da escola. Por outro lado, é imprescindível obter maior produtividade do sistema informático que já se dispõe, obter maior informação no sentido de programar o seu orçamento para somente efectuar as despesas legais, articular o projecto educativo com o plano de actividade e o orçamento das escolas e maior racionalização dos recursos. Finalmente, continua a existir a necessidade de elaborar um plano de formação para as pessoas que se ocupam da gestão financeira como forma de aperfeiçoar a fase de elaboração e execução orçamental.

6º Fase - Execução do orçamento

A última fase, a execução do orçamento, é composta por três pontos base:

1. verificar que as despesas e as receitas da escola, inscritas no respectivo orçamento, estão correctamente classificadas;
2. as requisições de fundos, tanto a de material como a de pessoal, dão entrada dentro dos prazos estipulados pelo DGO;
3. quando, por motivo imprescindível, a escola realiza despesas que não estão previstas no seu orçamento.

Em relação ao terceiro ponto, a legislação é clara neste aspecto, dizendo que as escolas não devem efectuar despesas que não foram orçamentadas.

A execução orçamental constitui uma das principais etapas, da fase do orçamento, porque é nela que se efectiva as realizações dos fins propostos pelas escolas. Se há despesas não orçamentadas, isso demonstra que as escolas não estão a cumprir alguns procedimentos de extrema importância para o cumprimento dos objectivos propostos e controlo. Todavia, por força de uma legislação não adequada à realidade de todas as escolas, torna-se por vezes necessário efectuar desvios quanto ao orçamentado. Exemplo desta situação é a formação necessária para uma melhor gestão e prevista no artigo 8 do Decreto-lei 49/2005 de 30 de Agosto – LBSE. A formação contínua é realçada no artigo supra referido, para todos os educadores, professores e outros profissionais da educação e deverá ser suficientemente diversificada, de modo a assegurar o complemento, aprofundamento e actualização de conhecimentos e de competências profissionais. No entanto pela aplicação deste Decreto-lei, esta formação é assegurada apenas para o pessoal docente, ficando os outros profissionais da educação, dependentes do orçamento privativo da escola. Como consequência de um orçamento reduzido, a formação fica para segundo plano.

CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E PISTAS PARA INVESTIGAÇÃO FUTURA

A contabilidade pública está a sofrer alterações constantes, principalmente desde 1990, ano que marcou o início da Reforma Administrativa e Financeira do Estado. A publicação do POCP originou modificações drásticas na contabilidade pública, nomeadamente para o sistema de registo contabilístico. A introdução da digrafia e a sua aplicação a três sistemas (orçamental, patrimonial e analítica) constituem uma mudança radical na informação financeira das entidades públicas. No entanto, a sua aplicação é fundamental na medida em que só a partir da sua adopção será possível obter informação credível e verdadeira que permita a avaliação da economia, eficiência e eficácia da aplicação dos dinheiros públicos e a avaliação do desempenho dos responsáveis pelas entidades públicas.

A informação fornecida pela contabilidade é cada vez mais importante, mais diversificada, mais relevante e indispensável para a tomada de decisões das entidades da administração pública, como forma de planificação, avaliação e controlo da gestão.

Portugal é hoje uma sociedade aberta, constituída por cidadãos cada vez mais informados e predispostos a pedirem contas sobre a forma como o Estado aplica os seus recursos financeiros provenientes, em grande parte, dos impostos. E isto é tão mais verdade especialmente numa época de contenção como a actual. Só uma contabilidade devidamente padronizada poderá permitir obter uma informação compreensível.

Uma Escola é uma organização semelhante a uma empresa privada que deve preocupar-se com a qualidade do ensino ministrado e com os resultados obtidos. A crescente redução do número de alunos deve ser uma preocupação constante dos responsáveis da escola, assim como as informações da contabilidade e dos custos do ensino considerados determinantes na gestão das escolas.

Além disso, a democratização e a autonomia adquirida pela gestão escolar moderna exige a participação de todos os membros da comunidade educativa

em muitas decisões financeiras fundamentais (professores, funcionários, alunos, encarregados educação, etc.), pelo que se torna imprescindível a adopção de métodos contabilísticos que permitam a utilização e compreensão dos seus dados mesmo por cidadãos não especialistas.

Além do mais, a aplicação do POC-E irá determinar a adopção pelas Escolas de procedimentos administrativos e financeiros mais criteriosos, mostrando resultados contabilísticos uniformes. Possibilita a elaboração de indicadores de gestão, com base na contabilidade, o que permite evidenciar a eficácia, a eficiência e a economia da gestão para os recursos públicos, obtendo um nível de comparação fidedigno entre as Escolas do país e com as de outros países.

Com a realização deste estudo identificou-se que um dos problemas emergentes da aplicação do POC-E foi a falta de planeamento e operacionalização de um sistema interno adequado à realidade. Se por um lado existe um regulamento de controlo interno, este demonstra algumas falhas ao nível da sua amplitude, periodicidade e profundidade. Isto deve-se ao facto da responsável pela contabilidade da Escola não ter conhecimento na área, à falta de formação académica e à não preparação em termos profissionais.

Torna-se, por isso, urgente satisfazer a necessidade de formação básica para todos os quadros de pessoal intervenientes na área da contabilidade, como decorre da análise do caso demonstrado pela grande dificuldade da aplicação do POC-E. As exigências legais implicam uma actualização constante das tecnologias, para além da formação permanente. Assim, tanto o Ministério competente como a Direcção da escola, devem preocupar-se em promover formação e informação. A área da contabilidade deve ser considerada, não como mais um departamento que representa o agravamento de custos para a escola, mas antes como uma ferramenta imprescindível para uma gestão consciente.

Deste modo, após aprovação do POC-E, e passados mais de 10 anos, mesmo com a sua obrigatoriedade definida em Portaria própria, ainda não existe uma aplicação real, nem mecanismos de inspecção por parte do poder central, capazes de tornar uniformes os procedimentos a adoptar. Sucessivamente,

ano após ano se reitera a indicação de manter os organismos simplificados em compasso de espera, até que esta aplicação seja uma realidade.

O principal contributo deste trabalho centrou-se no resumo e passagem a papel dos procedimentos existentes na ESV, a tomada de consciência das falhas quando comparadas com aplicação da legislação vigente, assim como apreciação de novas formas de concretização dos objectivos a atingir.

Os trabalhos de investigação são fundamentais para possibilitar a compreensão da realidade e, em tempos diferentes, para comparar a evolução das matérias. Tal como refere Yin (2010) sendo este estudo um caso individual, incomum e de interesse do público geral, os aspectos subjacentes são nacionalmente importantes, tanto em termos teóricos quanto em termos políticos ou práticos. Trata-se de um caso da vida real que reflecte importantes diferenças nas crenças públicas. Imagine-se que futuramente se encontra um estudo de caso múltiplo em que cada caso individual revela uma descoberta, mas no qual a replicação é coincidente e dá sentido a uma novidade teórica significativa.

Interessa por isso estudar qual a realidade vivida noutros estabelecimentos de ensino e qual a novidade teórica a implementar para dar significado a uma nova era.

Referências Bibliográficas

BARGES, José Manuel Vela (1992) *Concepto y Principios de Contabilidad Pública*, Instituto de Contabilidad y Auditoria de Cuentas, Ministerio de Economía y Hacienda, Valencia.

BERNARDES Arménio Ferreira (2001). A contabilidade pública autárquica, Centro de estudos e formação autárquica, Lisboa.

BILHIM, J. A. F. (2002). *Questões actuais de gestão de recursos humanos*. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa.

BRILMAN J. (2000). *As Melhores Práticas de Gestão: No centro do Desempenho*. Edições Sílabo. Lisboa.

BRUN, J. P. (2002). *La Reconnaissance au Travail: Une pratique riche de sens*. Québec: Secrétariat du Conseil du Trésor.

CAIADO, A.C.Pires (1996). Aspectos da Contabilidade Analítica na Contabilidade Pública em Portugal, *Revista de Contabilidade e Comercio*, Vol. LIII, n.º 211,p. 325 e 326.

CARAPETO, Carlos e FONSECA, Fátima (2006). *Modernização, Qualidade e Inovação na Administração Pública*, Silano, Lisboa.

CARVALHO Augusto Franco, e al. (2008) (Fátima Simões, Luiz Carvalho, M^a. Amélia Vasconcelos, M^a. Paula Tomás, Susana Camilo). Contabilidade Pública Aspectos Gerais/POC Educação NovaGestão. Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

CARVALHO, João Baptista C., CAIADO, António C. Pires, SILVEIRA, Olga Pacheco (2006). Contabilidade Orçamental na Administração Pública, *Formação Eventual 0306 da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, CTOC*, realizada a nível nacional entre 02/10 e 20/10 de 2006.

CRAVO, Domingos, CARVALHO, João Baptista C., FERNANDES, Orlando, SILVA, Susana, 2001, *POCE Explicado – Plano Oficial de Contabilidade para o*

sector da educação.

DELGADO, João Manuel e MARTINS Édio (2001). *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas – 1974-1999*, Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação, Lisboa.

DIAZ, Antonio Lopez e RODRIGUEZ, José Luis Pablos (2000). “Responsabilidad e Rendición de Cuentas en el Modelo de Contable Público”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad* n.º 106. Espanha, pp. 931-964.

DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, W. Walter (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade colectiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*. Vol. 45, n. 2, abr-jun 2005.

DUXBURY, Linda e HIGGINS, Chris, (2001). *The 2001 National Work–Life Conflict Study: Report One* was prepared. Healthy Communities Division, Health Canada. The opinions expressed in this report are those of the authors and do not necessarily reflect the views of Health Canada. The 2001 National Work–Life Conflict Study

Escola Secundária de Valongo (ESV) (2010). *Manual de sistema de controlo interno* (2010), Escola Secundária de Valongo.

Escola Secundária de Valongo (ESV) (2010). *Plano Anual de Actividades da Escola* (2010), Escola Secundária de Valongo.

Escola Secundária de Valongo (ESV) (2010). *Regulamento Interno* (2010), Escola Secundária de Valongo.

FERNANDES, António S. (1995). “Educação e Poder Local”. In: CNE, *Educação, Comunidade e Poder Local*, pp. 45-63. Lisboa: CNE.

Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (2011). *Apresentação do Sistema Educativo Português para 2011*. Disponível em <http://www.gepe.min-edu.pt>

GONÇALVES, Susana Maria de Oliveira e Silva (2007). A Consolidação de Contas da Administração Pública: Enquadramento Teórico e Análise Empírica. Universidade do Minho – Dissertação de Mestrado – Mestrado em Contabilidade e Auditoria. Braga.

GORE, A. (1996). *Da burocracia à eficácia: reinventar a administração pública*. Quetzal Editores. Lisboa.

Governo da República Portuguesa (2011). Grande Opções do Plano para 2010-2013. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MEd>, acedido em data Outubro/2011.

INCM – IMPRENSA NACIONAL DA CASA DA MOEDA (2008). Constituição da República Portuguesa. Lisboa: INCM

JULVE, Vicente Montesinos (1993). Análisis de la Información Contable Pública. *Revista Española de Financiación y Contabilidad* n.º 76 (pág. 686,689).

LIMA, Licínio C. (1998). “A administração do sistema educativo e das escolas (1986-1996)”. In: Licínio Lima et alli, A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP – Estudos Temáticos – Volume I, pp. 15-96. Lisboa: ME/CE-FSE/PRODEP/DAPP/GEF.

LOUREIRO, J. L. (2003). *Gestão do Conhecimento*. Centro Atlântico. Vila Nova de Famalicão.

MAÇAL Nelson, MARQUES Fernando Luís (2011). Manuel de Auditoria e Controlo Interno no Sector Publico, Silabo, Lisboa.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa (2001): *Reforçar a eficiência das políticas educativas: o contributo do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação*. Professora Adjunta no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC), Doutoranda em Contabilidade disponível em: <http://www.intercostos.org/documentos/003.pdf>

MARTINEZ Conesa, I e Ortiz Martinez, E. (1997) *El Futuro de la Armonización Contable Europea. Implicaciones de la Unión Monetaria*, IX Congresso da AECA, Salamanca.

MARTINS, Édio Luís Santos Soares e outros (2002). *Autonomia, administração e gestão das escolas públicas portuguesas a1974-1999*, Ministério Educação, Lisboa.

MONTEIRO, José Augusto (1999). Manual de Classificação Orçamental das Despesas Públicas. Lisboa: Ministério das Finanças – Direcção-Geral do Orçamento.

PEREDA, Jorge Tua (1998). *El Derecho Contable: Una realidad de Nuestros Días*, VII Jornadas de Contabilidade e Auditoria, Vol. I ISCAP, ISCAL, ISCAC.

PRADAS, Lourdes Torres e MARTINEZ, Vicente Pina (2003) “Local Government Financial Reporting in the USA and Spain – A Comparative Study”. *Spanish Journal of Finance and Accounting* n.º 115. pp. 153-183.

RADEBAUGH L.H. e Grays, S. (1997). *International Accounting and Multinational Enterprises*, 4th edition, John Wiley and Sons, Inc., New York.

RIBEIRO, Jorge e PASCOAL, Telmo (2000). *Comunicación presentada en el I encuentro Iberoamericano de contabilidad de gestión, Valencia – Noviembre 2000*.

ROCHA, J. A. Oliveira (2009). *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras. Instituto Nacional de Administração.

ROCHA, M. José Ramos Vidal (2003). *O estado actual da Aplicação do POC-E – o caso das Escolas Secundárias Públicas Portuguesas*. Universidade Aberta. Coimbra.

RUA, Susana e CARVALHO, João (2006). *Contabilidade Publica - Estrutura Conceptual*, Publisher Team.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1984). A crise e a reconstituição do estado em Portugal (1974-1984), revista critica de ciencias sociais n.º 14 de Novembro de 1984.

SAUSSOIS, J. M. (2003): *La gestion de Connaissances dans l'administration: une idée don't le temps est venu*. Symposium sur l'administration Apprenante. Paris.

SCOTT, Richard (1987). "The adolescence of institutional theory", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 32 N.º 4 (pág. 493-511)

Sector da Educação, Editora Rei dos Livros, Lisboa.

SILVA, C. Machado e FONSECA, V. (1993). Homogeneização e diversidade organizacional: uma visão integrativa. In: Encontro anual da associação nacional de pós-graduação em administração, Salvador. *Anais*. Salvador: ANPAD.

SILVA, C. Machado, GONÇALVES, S. A. (1999). Nota Técnica: A Teoria Institucional. In: MACHADO-DA-SILVA, GONÇALVES, S. A. *Handbook de Estudos Organizacionais: Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas.

SILVA, C. Machado; FONSECA, V. S. DA; FERNANDES, B. H. R. (1999) Mudança e estratégia nas organizações: perspectiva cognitiva e institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, L. M. B. DE. (Orgs.). *Administração contemporânea: perspectivas estratégicas*. São Paulo: Atlas.

TAVARES, J. e BRANCO, J. (1998). *A administração financeira do Estado em Portugal*, Documento acedido em 2011 e disponível em www.dgo.pt/RAFE/AFE_P_doc.htm. 1-7

TAVARES, Luís Gonzaga, PINELA, António Miguel (1988). *Contabilidade Pública - Diplomas Coordenados e Anotados*. Lisboa: Editora Rei dos Livros.

VIEIRA, Renato Paulo Campos (2008). *A adopção do POCP nos serviços de fundos autónomos*, Mestrado em Contabilidade e Finanças na Universidade de Coimbra.

YIN, Robert K. (2010). Estudo de Caso – Planejamento e Métodos. 4ª Edição, Porto Alegre, Bookman, 2010.

Consulta da seguinte legislação

Circular n.º 1315-Série A/2005, de 05 de Janeiro da Direcção-Geral do Orçamento – Divulgação da Estratégia de implementação do POCP

Decreto Regulamentar n.º 10/99, de 21 de Julho – Regulamenta o regime de autonomia, administração e gestão, aplicável aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio – Aprova o regime jurídico da Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas.

Decreto-Lei n.º 12/02, de 25 de Janeiro – Plano Oficial de Contabilidade das Instituições de solidariedade da Segurança Social (POCISSSS).

Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro – “Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS)”.

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho – Regulamentação da Lei de Bases da Contabilidade Pública.

Decreto-Lei n.º 158/96 de 3 Setembro – Lei Orgânica do Ministério das Finanças

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio – Define o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei n.º 191/99, de 05 de Junho – Aprova o regime da tesouraria do Estado.

Decreto-lei n.º 215/97, de 18 de Agosto – Define o regime de instalação na administração pública.

Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de Maio – Legaliza o processo de eleição das Comissões de Gestão e regulamenta o seu funcionamento.

Decreto-Lei n.º 224/2009 - Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, e prevê a existência de postos de trabalho com a categoria de encarregado operacional da carreira de assistente operacional nos mapas de pessoal dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Decreto-Lei n.º 232/97, de 03 de Setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Decreto-Lei n.º 260-B/75, de 26 de Maio – Cria a Escola Secundária de Valongo.

Decreto-Lei n.º 34:332/4 de 27 de Dezembro de 1944 – Aprova os livros oficiais de escrituração.

Decreto-Lei n.º 513/73, de 10 de Outubro – Altera as estruturas administrativas dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário.

Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro – Plano Oficial das Autarquias Locais.

Decreto-Lei n.º 68/98, de 20 de Março – Aprova a orgânica da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro – Estabelece um novo ordenamento da administração e gestão das escolas, em que a Comissão de Gestão é substituída por um Conselho Directivo [constituído por representantes dos professores, alunos (só nas escolas secundárias) e do pessoal administrativo e auxiliar].

Decreto-Lei n.º 75/2008 - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril – Aprova o regime de autonomia administrativa e gestão dos estabelecimentos públicos da educação.

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro – Aprova o regime de gestão dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário.

Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho – “Aprova a **Lei** Orgânica do XIX Governo Constitucional”.

Decreto-Lei n.º 86-A/2011 de 12 de Julho - Organização e funcionamento do Governo.

Decreto-lei nº 26/2002 de 14 de Fevereiro – Aprova a classificação económica das receitas e despesas públicas.

Despacho n.º 130/ME/96, de 8 de Julho – Determina, encarregar o Doutor João Barroso, de realizar, um estudo prévio de natureza prospectiva e operacional sobre o reforço dos níveis de autonomia das escolas.

Despacho n.º 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro – Define as regras de composição e funcionamento dos conselhos pedagógicos e dos seus órgãos de apoio.

Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho – Aprova medidas tendentes a criar condições para a aplicação de um novo regime de autonomia administração e gestão das escolas, a partir do ano lectivo 1998/99, nomeadamente nos domínios do reordenamento da rede escolar e do reforço da autonomia.

Instrução n.º 1/2004, de 22 de Janeiro – 2.ª Secção do Tribunal de Contas – Instruções para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Sectoriais.

Instruções n.º 2/97, de 3 de Março – 2.ª Secção do Tribunal de Contas – Instruções para a organização e documentação dos serviços e organismos da Administração Pública (regime geral, autonomia administrativa) (revogada).

Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro – Altera a Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (Educação – Art.º 19.º).

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei n.º 5/73, de 25 de Julho – Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei Veiga Simão)

Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (revogada).

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública.

Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

Portaria n.º 11:155/45 de 5 de Dezembro de 1945 – Estabelece a obrigatoriedade da utilização dos livros e modelos oficiais.

Portaria n.º 671/2000 de 17 de Abril - Instruções de inventariação dos bens do Estado.

Portaria n.º 677/77, de 4 de Novembro – Regulamenta o funcionamento dos conselhos directivos nos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário.

Portaria n.º 679/77, de 8 de Novembro – Regulamenta o funcionamento dos conselhos pedagógicos e define o regime disciplinar dos alunos.

Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro – Plano Oficial de Contabilidade para o Sector de Educação (POC-Educação).

Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro – Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS).

Portaria n.º 711/2010, DR n.º159, I Série, de 17 de Agosto, Resolução de Conselho de Ministros n.º 86/2007, DR n.º 126, I Série, de 03 de Julho) – Funcionamento das novas oportunidades dentro do financiamento do POPH.

Resolução n.º 4/2004, de 23 de Dezembro – 2.ª Secção do Tribunal de Contas – “Remessa de contas ao Tribunal de Contas”.